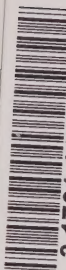


CA1
XC11
-1999
E81



3 1761 11972297 3



House of Commons
CANADA

EXPORTING IN THE CANADIAN INTEREST: REVIEWING THE *EXPORT DEVELOPMENT ACT*

**SECOND REPORT OF THE
STANDING COMMITTEE ON FOREIGN AFFAIRS
AND INTERNATIONAL TRADE**

**Bill Graham, M.P.
Chair**

December 1999

The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part, for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs in whole or in part, must be obtained from their authors.

Also available on the Parliamentary Internet Parlementaire: <http://www.parl.gc.ca>

Available from Public Works and Government Services Canada — Publishing, Ottawa, Canada K1A 0S9

**EXPORTING IN THE CANADIAN INTEREST:
REVIEWING THE *EXPORT DEVELOPMENT ACT***

**SECOND REPORT OF THE
STANDING COMMITTEE ON FOREIGN AFFAIRS
AND INTERNATIONAL TRADE**

**Bill Graham, M.P.
Chair**

December 1999

EXPORTING IN THE CANADIAN INTEREST
REVIEWING THE EXPORT DEVELOPMENT ACT

SECOND REPORT OF THE
STANDING COMMITTEE ON FOREIGN AFFAIRS
AND INTERNATIONAL TRADE

Bill Graham, M.P.

Chair



December 1988

Publications Service

STANDING COMMITTEE ON FOREIGN AFFAIRS AND INTERNATIONAL TRADE

CHAIR

Bill Graham

VICE-CHAIRS

Colleen Beaumier

Deepak Obhrai

MEMBERS

Sarkis Assadourian

Jean Augustine

André Bachand

Maud Debien

Francine Lalonde

Hon. Diane Marleau

Ted McWhinney

Hon. Fred Mifflin

Bob Mills

Denis Paradis

Bernard Patry

Svend Robinson

Yves Rocheleau

Bob Speller

Darrel Stinson

ASSOCIATE MEMBERS

Claude Bachand

Eugène Bellemare

Carolyn Bennett

Bill Blaikie

Sarmite Bulte

Murray Calder

Serge Cardin

Aileen Carroll

Rick Casson

Paul Crête

Maurice Dumas

Raymonde Folco

Gurmant Grewal

René Laurin

Sophia Leung

Gurbax Malhi

Richard Marceau

Keith Martin

Pat Martin

Paul Mercier

Lee Morrison

Hon. Lorne Nystrom

Pauline Picard

Charlie Power

Nelson Riis

Alex Shepherd

John Solomon

Diane St-Jacques

Chuck Strahl

Stéphan Tremblay

Suzanne Tremblay

Daniel Turp

OTHER MEMBER WHO PARTICIPATED IN THIS STUDY

Reg Alcock

STAFF

Janice Hilchie

Clerk of the Committee

Gerald Schmitz, Daniel Dupras

Parliamentary Research Branch, Library of Parliament

THE STANDING COMMITTEE ON FOREIGN AFFAIRS AND INTERNATIONAL TRADE

has the honour to present its

SECOND REPORT

In accordance with its mandate under Standing Order 108(2) and under Article 25(3) of the *Export Development Act*, your Committee has examined the Report on the Review of the *Export Development Act*.



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761119722973>

TABLE OF CONTENTS

CHAIR'S FOREWORD	ix
LIST OF CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS	xi
DEBATING THE EDC'S FUTURE: A CROSS-SECTION OF VIEWS PRESENTED TO THE COMMITTEE	1
PART I: INTRODUCTION AND OVERVIEW	7
Review Process and Aims	7
Going Forward Globally: Encouraging Progressive Export Market Development and Policy Reform	8
Addressing the Principal Preoccupations Arising from the Hearings	13
A. Accommodating Private-Sector Competition and Competitiveness Concerns	13
B. Attending to Public-Interest Accountability, Environmental and Social Impact Concerns	15
C. Ensuring a Paramount Concern for the Canadian Interest in Elaborating EDC's Legislative Mandate and Corporate Policy Framework	18
PART II: OBSERVATIONS AND CONCLUSIONS REGARDING THE GOWLINGS REPORT RECOMMENDATIONS	21
Mandate of the Export Development Corporation (EDC)	21
Changing EDC's mandate	23
EDC's Activities	24
A. Investment Ceiling	24
B. Non-Project-Related Investments	25
C. Joint Ventures with Banks	26
D. Leasing	26
E. Domestic Financing	27

F.	Contingent Liability Ceiling	28
G.	Domestic Credit Insurance	29
H.	Promoting EDC Credit Insurance Products in Bank Branches	30
I.	Withdrawal of EDC from Domestic Credit Insurance	31
	Bank Participation in Medium-Term Financing	32
	Increasing Canadian Capacity to Support Exports	33
	Supporting Services to Small- and Medium-Sized Enterprises (SMEs)	36
	Improving Transparency, Public Disclosure and Accountability	39
	Contributing to Environmentally Sustainable Development	43
	Enhancing Respect for Internationally-Recognized Human Rights	48
	Institutional Matters and Corporate Governance	52
	APPENDIX 1 : <i>Export Development Act</i>	55
	APPENDIX 2: Letter from Auditor General of Canada to the Chair of the Committee	67
	APPENDIX 3: List of Witnesses	71
	APPENDIX 4: List of Submissions	74
	REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE	77
	DISSENTING OPINION — REFORM PARTY OF CANADA	79
	DISSENTING OPINION — BLOC QUÉBÉCOIS	85

CHAIR'S FOREWORD

This subject matter of this Report, while somewhat technical in nature, is very important to the economy of Canada and the well being of Canadians. Canada is, as this Committee has been reminded on many occasions, one of the most open economies in the world and one that depends significantly on exports to contribute to the prosperity of Canadians. The role that exports play in the economy is, in turn, dependent on whether they are competitively and effectively financed. The capacity of our financial institutions to serve the exporting community is therefore of capital importance to our economic performance. And in the forefront of those institutions is the Export Development Corporation.

The issues considered during this study have a direct link to other important studies of this Committee, in particular the study of some years ago into the export capacity of small and medium sized enterprises and our more recent reports on Canada's approach to the WTO negotiations and the FTAA. These other studies helped inform the views present in this Report: the importance of the EDC to SMEs; the need to ensure that our institutions reflect, when operating in the international marketplace, Canadians' concerns in respect of sustainable development practices, human rights and core labour standards.

A review of the activities of the EDC was, in this respect, timely — not just because it was mandated by the legislation — but also because attitudes have changed significantly towards many of these issues in the past few years. We are grateful to the many NGOs that appeared before us and who brought to the Committee, not only their extensive knowledge, but also the sense of their commitment to the principle that the conduct of Canadians abroad should reflect the values that govern us here in Canada, including, of course, a respect for the way in which others organize their societies and carry on business. We are also grateful to the many business and other representatives who shared their valuable time and experience with us. Without them we could not have accomplished this task.

I cannot let pass some references made by the Bloc Québécois in their dissenting opinion. It is unfortunate that the Bloc Québécois has, in its dissenting opinion, descended to personal attacks on the committee process. I say this with considerable personal disappointment as the Members of the Bloc contribute seriously to the work of the Committee.

Their complaints about how this Committee prepared its report must be seen, however, in the context of the debates in the House and the frustrations that other committees experienced in completing their work before the holiday break.

This situation may explain certain errors of fact contained in their dissent. It must be emphasized, however, that the draft report was in the hands of all Committee Members six days prior to the discussions. While various meetings to discuss it had to be cancelled or curtailed because of activities in the House, all four other parties were satisfied with the process and the opportunity they had to participate fully in it.

Two central themes then are present in this Report. The first is that the EDC, as a publicly-financed institution must be open and accountable to Canadians for their activities so that we may ascertain whether it does reflect the values that we expect in our dealings with foreign countries. The second is that Canadian exporters must have in Canada financial institutions which can service their activities which are so vital to Canada's economic interests. It is clear from the evidence we heard from exporters that they regard the role of the EDC as capital in this respect and we must ensure that the EDC is provided with the tools to enable it to do this job. It is also clear, however, that we must ensure the survival and development of private financial institutions so that they too can play a role in supporting our exports. In the words of one witness we must encourage complementarity rather than destructive competition in this area.

The Report seeks to find the appropriate balance so that these objectives, which at times require different approaches, may all be met. The Committee worked hard to analyze the evidence and make recommendations which will enable the Government to ensure that the EDC is able to fulfill its vital role in a way that is consistent with Canadian interests and policies. In so doing, its task was greatly facilitated by the work of the Gowlings Report which preceded it and on whose recommendations and excellent analysis it was largely based. We have therefore used that report as the basis of our own work and the reader will find that we have tried to co-ordinate our recommendations to theirs such that any duplications and confusion of purpose are avoided.

A report of this complexity and scope could not have been prepared without the collaboration of a great many dedicated and talented people who have been willing to work long hours under intense pressure to bring it to completion. Our research team, led by the indefatigable Gerald Schmitz of the Parliamentary Research Branch of the Library of Parliament and ably assisted by Daniel Dupras, who was responsible for much of the technical financial aspects of the Report, contributed their great personal expertise and writing skills to the task. They are to be thanked and congratulated as being responsible for bringing together and digesting the results of so much testimony and providing the Committee with clear guidelines for our recommendations.

Our Committee Clerk, Ms. Janice Hilchie, together with her Committee staff members, Ms. Caroline Martin and Ms. Diane Lefebvre, are to be thanked for their usual efficiency in ensuring that our work was conducted in the most professional and productive manner. Also to be warmly thanked are our many translators, editors, interpreters, console operators and others, as well as the staff of Publications Services, without whom our work could not have been accomplished.

I would also like to thank the Members of the Committee from all parties who worked assiduously on this Report under very demanding time constraints while also attending to so much other important work of the Committee.

Finally I would like to thank, on behalf of all the Members of the Committee, the members of the Canadian public who shared their insights with us. I hope that this Report responds to their concerns and contributes to our national goal of ensuring that Canadian exporters are supported in their important contribution to our national economy.

LIST OF CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS

PART 1: INTRODUCTION AND OVERVIEW

Recommendation 1

While it may be difficult to achieve agreement on a definitive formula which would satisfy everyone's interests and concerns, the Committee suggests adding a provision to Section 10 of the *Export Development Act* to the following effect:

That in carrying out its mandate and exercising its powers, the Corporation shall give due regard to the benefits to Canada to be derived therefrom, and to the commitments and obligations undertaken by Canada under international agreements.

The Committee's bottom line in all of this is to see EDC continue to evolve as an effective agency dedicated to maximizing the potential of the Canadian exporting community, while giving particular attention to developing the export orientation of small and medium-sized enterprises, thereby contributing to Canada's future prosperity for the benefit of all Canadians. As a commercially oriented entity, EDC must be able to offer needed high quality services to Canadian exporters in a manner that is as timely and efficient as possible and that promotes private-sector competitiveness and innovation. At the same time, as a public institution wholly owned by the Government of Canada, EDC must operate, and be seen to be operating, within a policy and legislative framework that is transparent, publicly accountable, and meets reasonable standards of environmental and social responsibility consistent with Canadian values and Canada's overall international objectives and obligations. We are confident that with these clear Parliamentary guidelines in place, with good will, appropriate direction, and sufficient effort, all of these goals can be achieved, to the benefit of Canadian exporters and the Canadian public as a whole.

PART II: OBSERVATIONS AND CONCLUSIONS REGARDING THE GOWLINGS REPORT RECOMMENDATIONS

Mandate of the Export Development Corporation (EDC)

Recommendation 2

The Committee fully endorses the first recommendation of the Gowlings Report, that Canada must be present and active in the major international forums.

Recommendation 3

The Committee recommends that the Government and EDC attentively address the concern about changes to EDC's institutional structure that would use subsidiaries or other means to distinguish between EDC activities under the *Consensus* and its other, market-based activities.

Changing EDC's Mandate

Recommendation 4

The Committee does not support the changes to EDC's mandate recommended in the Gowlings Report, which could have unexpected and undesirable effects. The Committee is persuaded that EDC conducts its activities appropriately and that there is no need at present to amend the wording of its mandate.

The Committee recommends that at present the Government not implement Recommendation 2 of the Gowlings Report, that changes be made to EDC's mandate.

Concerning Recommendation 3 of the Gowlings Report, that EDC should carry out its mandate with explicit reference to resulting economic benefits for Canada, the Committee's first Recommendation already notes that this could be accomplished by adding a clause to section 10 of the Act.

EDC's Activities

A. Investment Ceiling

Recommendation 5

The Committee recommends that the Government address the concern about EDC's investment ceiling for projects and find a more flexible way to update or change the ceiling.

B. Non-Project-Related Investments

Recommendation 6

The Committee recommends that the Government attentively address the concerns raised by the recommendation contained in the Gowlings Report, that EDC investment other than in projects should be made only through a subsidiary.

C. Joint Ventures with Banks

Recommendation 7

The Committee recommends that the Government, and particularly the Minister of Finance, consider the possibility of requesting an amendment to section 468 of the *Bank Act* so that banks are authorized to invest in joint ventures with EDC.

D. Leasing

Recommendation 8

The Committee considers that EDC should keep all possible flexibility in order to assist Canadian exporters, and that at present there is no need to set up a subsidiary. However, the Committee strongly encourages EDC to consider setting up a joint leasing venture with another financial institution that could meet its needs.

E. Domestic Financing

Recommendation 9

The Committee recommends that at present the Government not amend EDC's power to conduct domestic financing, but attentively monitor the transactions that EDC conducts or intends to conduct, and ensure that these transactions fall under EDC's mandate.

F. Contingent Liability Ceiling

Recommendation 10

The Committee agrees with Recommendation 10 contained in the Gowlings Report, that the contingent liability ceiling should be raised. It could be raised by changing the amount of the contingent liability ceiling, or by setting the amount on the basis of EDC's financial capacity.

G. Domestic Credit Insurance

Recommendation 11

The Committee recommends that the Government not change the definition of the term “exporter” as suggested by the Gowlings Report, but that it continue to study the suggestion.

H. Promoting EDC Credit Insurance Products in Bank Branches

Recommendation 12

The Committee agrees with the Gowlings Report’s recommendation concerning the participation of the Canadian bank branch network in the promotion of EDC’s credit insurance products, and hopes that the Department of Finance will be able to study the question promptly so that it can request amendments to the *Bank Act* Regulations if required.

I. Withdrawal of EDC from Domestic Credit Insurance

Recommendation 13

The Committee is not persuaded that the Canadian economy would be better served if EDC were to withdraw from the field of domestic credit insurance.

Given that one of the goals of Canada’s trade policy is to develop capacity and expansion of Canadian enterprises, which includes enterprises active in the financial services sector, the Committee recommends that the issue of EDC’s involvement in short-term credit insurance be the subject of further consideration in five years’ time. The date scheduled for the next review of the Act, 2008, seems to be too far in the future.

Bank Participation in Medium-Term Financing

Recommendation 14

The Committee recommends that the Government give careful study to the question of setting up a new medium-term *Consensus* loan guarantee program that would have the backing of the banks, in order to reach a decision based on the best interests of Canadian exporters and the country as a whole.

Increasing Canadian Capacity to Support Exports

Recommendation 15

The Committee agrees with Recommendation 15 of the Gowlings Report that the major Canadian pension funds should be authorized to participate

in individual loans held by EDC or other international financial institutions such as the World Bank or the International Finance Corporation. Currently, any such investment is considered an investment in foreign property and is subject to the 20% limit. Amendments would have to be made to the *Income Tax Act* to eliminate this obstacle.

Recommendation 16

The Committee agrees with Recommendation 16 of the Gowlings Report which proposes the securitization of certain EDC loans. In financing medium- and long-term projects, EDC should have the option of converting these loans into marketable securities. For this to be possible, the Minister would have to introduce an amendment to EDC's incorporating legislation.

Recommendation 17

The Committee agrees with Recommendation 17 of the Gowlings Report when it recommends that EDC develop a policy and program for sharing risk assessments that could be useful to private-sector Canadian financial institutions and to the Office of the Superintendent of Financial Institutions. The Committee also considers that the implementation of such a program could be done, at least partially, on a cost-recovery basis.

Recommendation 18

The Committee endorses the Gowlings Report's recommendations on strengthening its international presence. EDC should proceed with its plan to station representatives in Mexico City and Sao Paulo. An amendment should be made to the *Export Development Act* so that EDC can establish offices abroad with the approval of the Minister, on terms and conditions established by the latter.

Supporting Services to Small- and Medium-Sized Enterprises (SMEs)

Recommendation 19

The Committee strongly endorses the Gowlings Report's recommendations and urges EDC to increase its efforts to provide accessible services to all potential SME exporters in all parts of Canada, paying particular attention to improving cooperation with other financial institutions and to developing the export-readiness and capability of SMEs.

Improving Transparency, Public Disclosure and Accountability

Recommendation 20

The Committee endorses the principle of improving mandatory disclosure of information that is relevant to public accountability along the lines

recommended by the Gowlings Report, to that extent that all concerns which are necessary to protect commercial confidences can be met. As an operational next step, the Committee recommends that EDC submit its forthcoming disclosure framework for public consultation and comment prior to its finalization as corporate policy, and thereafter commission an independent review of its performance following a trial period of several years. In addition, the Committee urges EDC to explore the feasibility of establishing a post of ombudsman within its organization to handle accountability and framework compliance matters related to public access to information and appeals.

Contributing to Environmentally Sustainable Development

Recommendation 21

The Committee accepts that EDC's environmentally-related plans are a good start but agrees with the Gowlings review that they are insufficient in themselves. In Recommendation 1 of this Report, we suggested a general amendment to Section 10 of the *Export Development Act* which would add language requiring EDC to give due regard to "the commitments and obligations undertaken by Canada under international agreements". In our view, this would include internationally-affirmed principles of sustainable development and obligations under multilateral environmental agreements. If there is any doubt on that point, wording to this effect could be added to Section 2 (Interpretation) of the Act. We also see merit in adding language elsewhere in the Act which would impart statutory weight to EDC's environmental review framework and establish some basis of environmental criteria on which to determine the eligibility of project proposals for EDC support.

While EDC may see such measures as "redundant", in light of the perceived weaknesses in its present Environmental Review Framework, we believe that EDC could further enhance its public credibility by conducting a formal consultation with stakeholders on the framework's performance after its first year of operation (i.e., in the spring of 2000). Thereafter, we also believe that independent public oversight — reporting to Parliament at regular intervals on EDC's performance in respect of the implementation of its Environmental Review Framework — would be enhanced by adding a provision to the *Auditor General Act* establishing the Office of the Commissioner of Environment and Sustainable Development as the Government's designated agent for that purpose.

In regard to disclosure and accountability issues, the Committee takes the view that disclosure of environmental impact assessments which allows sufficient time for preventive action — i.e., identification and mitigation of potential problems as early as possible in the course of the proposal approval process and the project cycle — should be the operating rule, subject only to any commercial confidentiality and viability requirements that the Government deems essential. In addressing this matter in its forthcoming public disclosure framework, we would urge EDC to carefully consider all of the arguments and relevant international experience. Finally, as we suggested in the previous section, EDC should explore the option of creating an ombudsman post within its organization to respond directly and in a timely fashion to public inquiries and appeals regarding sustainable development impacts.

Enhancing Respect for Internationally-Recognized Human Rights

Recommendation 22

The Committee supports the general thrust of the Gowlings Report's recommendations. In addition, the Committee's first Recommendation to add a Section 10 provision to the *Export Development Act* enjoining EDC to give due regard to "the commitments and obligations undertaken by Canada under international agreements" would also extend to United Nations human rights instruments, the ILO's 1998 Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, and other multilateral human rights accords to which Canada is a signatory. Similarly, our suggestion that EDC explore the establishment of an ombudsman post would obviously extend to the handling of public information and appeals related to relevant human rights conditions and to the manner in which their impact (in country risk and project-specific terms) is assessed by EDC in its countries of operation.

In regard to ethical business conduct requirements, the Committee sees merit in writing into the *Act* a general affirmation to the effect that EDC shall endeavour to promote its better business standards wherever possible. However, we believe that the detailed application should be left to evolve through an ongoing elaboration of its Code of Business Ethics, Environmental Review Framework, and future public disclosure framework, learning from implementation experience through periodic public evaluations conducted in collaboration with DFAIT.

Institutional Matters and Corporate Governance

Recommendation 23

The Committee welcomes the general direction of the Gowlings Report's proposals in regard to administrative and corporate governance matters, as well as EDC's own initiatives in this area. However, we take issue with the recommendation to drop the Auditor General of Canada as EDC's auditor subsequent to any change in its status as a Crown corporation under Schedule 3 of the *Financial Administration Act*. Indeed we have suggested that the scope of the AG's Office ought to be expanded in relation to EDC's mandate to include monitoring by the Commissioner of Environment and Sustainable Development of EDC's performance in implementing its Environmental Review Framework.

DEBATING THE EDC'S FUTURE: A CROSS-SECTION OF VIEWS PRESENTED TO THE COMMITTEE

Sponsors want change. Bankers want change. Even the ECAs (export credit agencies) want change. But opinions on how to make more effective use of ECAs and whether politics should take a backseat to commercialism are as diverse as ECAs themselves. . . . Canada's Export Development Corporation (EDC) is leading the pack among those agencies adopting a commercial approach.

Marco Denes, "ECA Review", *Project Finance*, October 1999, p. 22

Five years after the 1993 reforms to its governing legislation were implemented, EDC is a dynamic and innovative financial institution providing leading-edge services which are internationally competitive. EDC has been praised by the ECAs of other countries which envy its commercial orientation, its innovative nature and its freedom to operate without many of the constraints of government faced by other ECAs. EDC is, nevertheless, fundamentally different from the private sector financial institutions with which it competes (and also cooperates). . . . EDC is a successful 'niche player' in the overall financial services industry and enjoys strong support and loyalty from its customers, Canadian exporters. The greatest challenge faced by EDC, and the government in relation to EDC's mandate and business powers, is reconciling the domestic and international forces driving the Corporation towards an even greater commercial orientation and more innovation, on the one hand, and the increasingly important international disciplines and public policy responsibilities pulling EDC in the very opposite direction.

Gowling, Strathy & Henderson, Report on the Review of the *Export Development Act* (hereinafter the *Gowlings Report*), June 1999, p. 48

EDC's aim of meeting public policy goals within a commercial framework makes it imperative that we work actively at the international level to ensure that trade rules and institutional arrangements are compatible with our objectives and work toward Canada's commercial and strategic interests. . . . Given the Corporation's experience with its revised legislation and the very positive response from the Canadian exporting community, we do not see the need for any substantive changes to the Act.

Ian Gillespie, President and CEO, Export Development Corporation
(Letter to the Chair, with attachments, November 17, 1999, p. 2 and 6)

The question I would ask EDC . . . is "Show us the money. What are the mechanisms that you use to ensure that your policies are consistent with those of the Government of Canada's?" Because there aren't any. They're not written anywhere.

Aaron Freeman, Spokesperson, EDC Working Group
(*Evidence*, Meeting No. 8, November 16, 1999)

Instead of exporting environmental problems . . . we should be exporting the solutions. . . . we submit that the EDC should be bound by law to give serious consideration to environmental standards, and that's not the case now.

Linda Nowlan, Spokesperson, West Coast Environmental Law Association
(*Evidence*, Meeting No. 8, November 16, 1999)

The Alliance does not want to see the competitive advantages that EDC currently offers eroded. . . . For that reason, the Alliance would object strongly to any revision of the ED Act that would restrict EDC's current capabilities. On the other hand, we would support any amendments to the Act that would build upon or extend those capabilities, increase EDC's appetite for risk, and/or ensure a higher quality service at lower cost. . . . market conditions rather than *a priori* rules should continue to define how EDC operates, delivers its services, and develops its working relationships with its clientele and other financial institutions.

Alliance of Manufacturers & Exporters Canada
(*Submission*, November 18, 1999, p. 4)

As a public institution, EDC should ensure the highest standards in its business operations. As a financial institution, EDC should recognize that Canadian companies are increasingly significant actors . . . [and] have a responsibility to adopt policies and practices to eliminate possible social and environmental side effects of international business and to avoid undermining global commitments to the elimination of poverty and the protection of human rights and the environment. Many have argued that not only is good corporate behavior a responsibility but it is also good for business. (. . .) If [the recommendations of the NGO Working Group on EDC reform were] implemented, EDC would be a public financial institution we would be proud to call Canadian.

Race to the Top: How to Make the Export Development Corporation Responsible to People and the Environment, Policy Paper of the EDC Working Group, November 1999, p. 4-5

We strongly recommend that EDC not be diverted from its primary responsibility to promote and support the interests of Canadian exporters through flexible, competitive and administratively efficient products and services. . . . We encourage EDC to continue its efforts to establish a one-stop shop for the insurance needs of our exporters. In this respect, we support the promotion and sale of EDC export credit insurance products through domestic Canadian banks.

Association of Consulting Engineers of Canada
(*Submission*, November 18, 1999, p. 2)

EDC's participation in the domestic credit insurance market is the most visible evidence that Canadian public policy is out of step with international approaches to the credit insurance business. . . . Until the Government makes changes, Canada faces the threat of more trade challenges over the next few years. (. . .) In [other OECD] countries, the government agencies are prohibited from competing in markets that can be served by insurers, so the agencies now concentrate on multi-year projects that often involve foreign governments. This is a valid public policy role that EDC should play. . . . [EDC exiting the short-term insurance market] will benefit Canadian exporters by providing more choice of insurers, and a broader range of products. The

cost of credit insurance is expected to fall as it did in other countries. EDC will redirect its skills to better serve the medium term needs of exporters. The number of exporters purchasing coverage will increase. And more exporters will be paid for services provided. . . . The polls do show that EDC's customers consistently support the agency; however, most exporters are not EDC customers, as fewer than 5 percent of Canadian exports are covered by the agency's credit insurance.

Insurance Bureau of Canada

(*Submission*, Export Credit Insurance Reform for Canada, November 1999, p. 2 and 7)

EDC has developed a unique blend of commercial culture and entrepreneurial enthusiasm tempered with a sense of public service responsibility under its Crown corporation skin. (. . .) The need to be self-sustaining and to operate without subsidy or governmental equity infusions has an impact upon EDC's risk appetite, as well as its competitiveness for commercial quality business. In short, without commercial quality business to offset its higher risk business, EDC would require substantially more capital as well as annual government appropriations.

Gowlings Report, June 1999, p. xi and 11

We support the active participation by EDC in shaping changes to international rules governing export credits and insurance as negotiated in the OECD and the WTO. We believe in the EDC 'market model' and we encourage EDC to promote the same with these international organizations. Additionally, we support the notion that consideration be given for a more distinct separation of EDC's Consensus activities and its market-based activities, such as we see in Germany with Hermes and KfW. This separation would promote a true market view of transactions and lead to wider acceptance of EDC's role in world markets, much like KfW.

Bombardier Inc.

(*Submission*, November 18, 1999, p. 2)

. . . I think it's important to understand that the competition is between the taxpayers of one country and the taxpayers of another country. It's not competition that these companies have a product that is higher quality than a product from another country. It's competition between taxpayers. . . . you then have to ask the question: Do you want to create these kinds of jobs because they are very expensive jobs and I think the money could be better spent if it were not spent through the Export Development Corporation.

Patricia Adams, Executive Director, Probe International

(*Evidence*, Meeting No. 8, November 16, 1999)

... Great attention must be given to the way EDC is handled, because this could very significantly help or hurt the volume of exports. ... Something the Committee should bear in mind when you come to write your conclusions is that, if we want to reduce our dependence on the American market, it is absolutely essential that EDC have guidelines that say a certain percentage of their

loans must be directed to developing countries, or countries other than the United States. I could give you a long answer as to why the government has to be there, but the best answer to that is to say, no private financing institutions are in this market right now.

Jacques Lamarre, President and CEO, Groupe SNC-Lavalin Inc.
(*Evidence*, Meeting No. 11, November 23, 1999)

There are no Canadian-owned or controlled companies, say bank-owned companies or Canadian insurance companies, in the market. The credit insurance market is served by foreign companies mainly managed out of Europe and the U.S. and the country risk decisions are made on a global basis and not on a Canadian basis, so that too is of concern to us.

Guy David, Project Leader, Gowlings Review Team
(*Evidence*, Meeting No. 7, November 4, 1999)

... in the case where my client can't get the capacity that it needs, why can't I go to EDC as a market of last resort, subject to EDC's appetite for that particular risk? The private market for them have the first bite of the cherry, as it were, and if they wanted to take the risk they could certainly do it. And if they didn't want it, for whatever reason, give me the ability to insure that client. Allow that client the protection to enable it to grow by taking it to what is currently the most superior market that I can bring to my clients.

Clive Aston, President, Canadian Financial Insurance Brokers Ltd.
(*Evidence*, Meeting No. 11, November 23, 1999)

... it must be recognized that those entities cited in the [Gowlings] report supporting EDC's involvement in domestic credit insurance have an inherent conflict of interest. Considering the possibility that EDC may have an unfair advantage over the private sector, why should exporters care? They want the best deal possible for the company period. If it comes at the expense of the private sector, so what?

Mark Perna, Chairman, Canadian Factors Association
(*Evidence*, Meeting No. 11, November 23, 1999)

It's noteworthy that every year, until the mid-1980s, EDC listed all of its loans and related bank financing including the name of the client, the products financed, the exporter, the country and the amount. As with other financing institutions, the [U.S.] Exim Bank and OPIC [Overseas Private Investment Corporation], as well as the World Bank financing agencies, this information should be made available at the proposal stage - this is where we differ from the Gowlings recommendation - with provisions in place that would protect specific information that is sensitive.

Aaron Freeman, EDC Working Group
(*Evidence*, Meeting No. 8, November 16, 1999)

As a federal organization, EDC must be prepared for a certain level of transparency. Likewise, its customers have to be prepared to accept a certain level of scrutiny and disclosure. ... Automatically disclosing individual transactional information may be acceptable but the

question is: how far should it go, when should it happen, and what should be released. It must not compromise market position and must not have commercial impacts. It won't be the same for every business and so the notion of a standard template or requirement would have to be approached with great care.

Robert Keyes, Vice-President International, Canadian Chamber of Commerce
(*Evidence*, Meeting No. 10, November 18, 1999)

Despite the fact that part of the EDC mandate is political risk assessment and insurance, human rights do not appear to be part of political risk assessment. This is totally unacceptable. Persistent patterns of human rights abuse are bound to create instability and political risk and it is therefore not only morally objectionable, but also short-sighted from a business point of view to not take human rights into account . . .

Hon. Warren Allmand
President, International Centre for Human Rights and Democratic Development
(*Evidence*, Meeting No. 8, November 16, 1999)

Since EDC clients appear to be satisfied, EDC suggests they are 'meeting the needs of Canadians'. However, EDC has little if any information on the satisfaction levels of other stakeholders, including those in Canada and in the countries where they operate. Existing customers are only one type of stakeholder, albeit an important group. EDC should be mandated to recognize that its operations have an effect on external stakeholders, particularly in terms of the social (including human rights, labour and gender issues) and environmental impact of its activities.

Gail Whiteman, Senior Researcher, The North-South Institute
(Letter to the Chair, accompanying October 1999 submission on *Incorporating Sustainable Development into Canada's Export Development Act*, November 9, 1999)

We believe financing information should be protected the same as income tax information. The only information that should be disclosed is statistical totals and even then, it is necessary to be vigilant that there are enough players that the companies involved will not be identified by inference.

Gerry Fedchun, President, Automotive Parts Manufacturers' Association
(*Submission*, November 30, 1999, p. 3-4)

It's in the interest of EDC to publish information about the projects, governments, and companies it supports, if for no other reason, to avoid blame for projects it has rejected. The Canadian public has a right to know where their money and their reputations are being spent.

Joan Kuyek, National Coordinator, Mining Watch Canada
(*Evidence*, Meeting No. 8, November 16, 1999)

Many of the recommendations in the Gowlings report directly address, in a positive way, the issues of flexibility and capacity. . . . However, other recommendations would or could unnecessarily constrain EDC. . . . We urge you to carefully consider the impact on Canadian

trade prospects and Canadian jobs of Gowlings recommendations or other advice that would limit EDC's powers and flexibility, impose conditions inconsistent with normal commercial principles and practices, or otherwise constrain EDC's ability to respond to exporters' needs with the innovative solutions demanded by the market.

Peter Smith, President, Aerospace Industries Association of Canada
(*Submission*, November 30, 1999, p. 2-3)

EDC must be flexible! Overburdening EDC would reduce their ability to assist SMEs, in an environment where SMEs need 'all the assistance they can get'. Canada's policies should not be imposed through EDC.

Richard L'Abbé, President Med-Eng Systems Inc.
(*Submission*, November 30, 1999, p. 2)

EDC has argued that it's up to the host country to protect its people and the environment. It is not up to the host country to ensure that EDC's public policy mandate be made consistent with other Canadian public policies, interests and values. It's up to you as the Canadian government. (. . .) There's certainly a need - and the Working Group has stressed this - to develop consistent international standards in all of the areas that we are talking about. I think the most prominent international standards that are out there right now are the World Bank standards. . . . The other thing to stress is that the EDC itself has frequently stated that other export credit agencies are looking to the EDC for leadership. They've stressed this many times. They recently, in September, held a meeting of all of the international export credit agencies to discuss environmental assessment. The reason why EDC says that Canada was chosen is that many countries are looking to EDC for leadership on this issue. This is the chance that we have to encourage higher standards instead of the race to the bottom.

Pamela Foster and Aaron Freeman, EDC Working Group
(*Evidence*, Meeting No. 8, November 16, 1999)

Industry is often quite critical of government. But this is one asset that the Canadian government has created that works extremely well. My only input would be don't change it too much. If it's not broken, don't fix it.

John Roth, President and CEO, Nortel Networks Corp.
(*Evidence*, Meeting No. 12, November 30, 1999)

In conclusion, we want to meet the needs of Canadian businesses now and in the future. Of course, we must meet these needs in a manner that is consistent with Canadian values. We recognize that this is a delicate, constantly evolving balance. It involves balancing our commercial principles with our public policy mandate. Balancing stakeholders' desire to know more about EDC's operations against our customers' international business interests. Balancing Canadians' concern for the environment against the highly competitive world in which Canadian exporters compete.

Ian Gillespie, President and CEO, EDC
(*Submission*, "EDC Works", November 30, 1999, p. 9-10)

PART I: INTRODUCTION AND OVERVIEW

Review Process and Aims

On July 21, 1999, the *Report on the Review of the Export Development Act* was tabled in Parliament by then Minister of International Trade, Hon. Sergio Marchi, and referred to the Committee for study. This fulfills a requirement under section 25 of the *Export Development Act* as amended and in force from June 1993 (see Appendix 1). The Act, which substantially expanded the powers of the Export Development Corporation (EDC), stipulates that five years after that time, and every ten years thereafter, the Minister shall cause a review to be undertaken of its provisions and operation. Within one year, the Minister must submit a report to Parliament for committee review by both houses.

In 1998, the law firm of Gowling, Strathy & Henderson was selected to undertake the statutory review. The Gowlings review team conducted extensive stakeholder consultations across Canada during November-December 1998, as well as detailed survey and comparative research, before submitting its report to the Minister in 1999. The 150-page Gowlings Report was made public in July as indicated above. The full text, along with supporting documentation including a number of the written submissions received, was also posted on the Website of the Department of Foreign Affairs and International Trade (DFAIT).¹

Following the return of Parliament in October 1999 and the reconstitution of the Committee, the first item of business was the Gowlings Report on the Review of the *Export Development Act* — which essentially sets out the mandate, powers, governing structures and duties of the Export Development Corporation (EDC). In order to be able to submit its report to Parliament before the Christmas adjournment in mid-December, the Committee has pursued an intensive process of public hearings during the month of November. Building on the review process which started over a year ago, this has permitted a full airing of the issues raised by that process, in the light of the comprehensive analysis and 39 recommendations put forward in the Gowlings Report. These recommendations accordingly serve as a primary point of departure for the Committee's review.

A principal merit of the review process as a whole has been to permit a searching public examination at several levels of the full range of issues pertaining to the EDC's expanded mandate and operations. For its part, the Committee held four roundtables, in addition to hearing from over a dozen witnesses officially representing the EDC, the Gowlings EDA review team, and DFAIT. The

¹ The Gowlings Report and related documents can be found at the following Internet site:
http://206.191.61.58/export/e_main.htm.

President and CEO of EDC, Ian Gillespie, appeared twice as the Committee's first and final witness. During the intervening roundtables, 20 people appeared on behalf of 12 business associations² and private firms; 10 people appeared on behalf of 8 non-governmental organizations (NGOs) and networks, notably the 12-member coalition represented through the Halifax Initiative's EDC Working Group. In all, over 40 witnesses were heard. This testimony was enriched by detailed written submissions that included a large amount of impressive analysis and documentation.

It is not the Committee's intention to duplicate the book-length Gowlings Report and all of the pertinent information and arguments related thereto that are already accessible in the public domain. However, as is apparent from the selected cross-section of views presented as a preface to this Report, there continue to be significant differences of opinion on some of the critical policy issues addressed by the review. Given the Gowlings Report recommendations, and in light of all of the testimony and submissions received, the Committee will concentrate its attention in particular on these core concerns which call for careful deliberation and political judgement.

To that end, the second part of this Report will deal systematically with the major themes and classes of recommendations from the Gowlings Report. This will be in the form of a series of observations, conclusions, and suggestions for action by the Government and the EDC. In order to prepare the ground for that, the following two sections provide a brief introduction to the policy environment within which EDC's role must be assessed, and a summary overview of how the Committee proposes to address the principal preoccupations arising from its hearings on the Gowlings review.

The Committee's aim is to contribute to an improved public policy framework and process for providing needed export development support that is capable of achieving practical results in the long-term best interests of all Canadians.

Going Forward Globally: Encouraging Progressive Export Market Development and Policy Reform

The importance of export market development to Canada's future prosperity can hardly be underestimated. Over 40% of Canada's total production of goods and services and more than one in three jobs depend directly on exports. As globalization progresses, trade is also increasingly linked to larger financial and investment flows, and to strategic alliances among multinational firms. Although Canadian export volumes continue to surge ahead — the latest EDC estimates are for 12% growth this year and 6-8% in 2000 — some weaknesses and vulnerabilities remain to be addressed. These include: overdependence on a single market (the U.S. now accounts for over 85% of Canadian exports), and on relatively few large export-oriented firms and sectors; a declining share of world foreign direct investment (FDI); limited domestic trade finance capacity. Moreover, less than 10% of

² The Canadian Bankers Association chose not to appear but did submit a letter of 29 November to the Committee Chair which attached their comments to Minister Pettigrew on the Gowlings Report recommendations.

the one million businesses registered in Canada are currently engaged in exporting. Smaller enterprises in particular continue to face many obstacles on the road to becoming successful exporters. In sum, there is much that could still be done to foster diversified Canadian export capabilities in world markets.

In today's dynamic and challenging competitive environment, there is a strong argument that an effective official export credit agency (ECA) remains an important public policy tool for countries to achieve their international economic objectives. For that reason, G-7 and OECD countries generally have one or more ECAs performing functions similar to those of EDC, and most are less commercially oriented as well as much more reliant on government funding. Based on its comparative analysis, the Gowlings Report concluded: "There is no question that in order to remain internationally competitive, Canada continues to require a strong export credit agency and an efficient system for mobilizing export credit and insurance." (Gowlings Report, p. 9)

Only one witness before the Committee, Patricia Adams of Energy Probe, took issue with this premise. Indeed, the logic of her argument would lead to all governments, not just Canada's, abandoning ECAs in favour of strict reliance on free-market competition. Such a scenario seems extremely unlikely, however, and tends to ignore the still under-served trade finance needs of many companies, especially small and medium-sized enterprises (SMEs). Most private-sector witnesses strongly endorsed EDC having a fully capable role, and even those who were sharply critical of some of EDC's domestic credit operations did not question the agency's value in terms of supporting higher-risk and longer-term transactions. Other NGO witnesses had never considered phasing out EDC as an option, focusing instead on reforms they argued would allow it to play a more publicly-accountable, environmentally and socially responsible leadership role internationally.

EDC, which began its existence in 1944 and became a Crown Corporation in 1969, was granted extensive new powers under 1993 amendments to the *Export Development Act*, to permit it to offer domestic financing and credit insurance, make equity investments, engage in leasing, incorporate subsidiaries, and enter into joint ventures. EDC has also used its powers since then to become more involved in supporting trade-related investment.

EDC's performance since 1993 seems impressive by the numbers:

- Business volume has shown strong increases (with short-term credit volume tripling over five years to \$24 billion) and is expected to exceed \$38 billion in 1999.
- Most of this increase is on EDC's profitable commercial window not on the

government-financed “Canada Account” which it administers.³ Canada Account activity represents a generally declining share of EDC’s business, and is projected to account for only slightly more than 1% of transaction volume in 1999.

- EDC’s net income has more than tripled in the past five years to an estimated \$138 million in 1999.
- EDC operates in some 200 countries and will provide services to over 5,000 customers in 1999, including over 4,300 SMEs. SME business volume will exceed \$6 billion (though this is still only some 16% of total transaction volume by dollar value).
- Opinion surveys, including one conducted by Environics for the Gowlings review team, show consistently high levels of satisfaction (in the 80% and above range) with EDC’s services from across its client base.

At the same time, the Gowlings Report and the Committee’s hearings identified some serious problems of a broader nature that need to be addressed. Expressing concern at the “slow pace of development of Canada’s trade finance capacity beyond the walls of the Corporation”, Gowlings argued that, notwithstanding the boost in EDC business volumes and the vocal support of its customers — “Canada is far too dependent on trade for its economic well-being to place excessive reliance on a single financial institution. . . . a primary objective of the Review has been to recommend changes that will augment and diversify Canada’s trade finance capacity.” (p. xiii) We heard allegations from domestic private-sector competitors of EDC, notably from the insurance industry and the factors association, that EDC’s Crown corporation advantages have resulted in an encroachment on and stifling of private-sector development of commercial services to exporters. EDC defends itself forcefully against charges that it is competing unfairly in the domestic market.

Nonetheless, there is a problem. As the Gowlings Report puts it, “the Canadian market [for credit insurance and financing] remains chronically under-serviced”. (p. 53) They therefore urged EDC to take a more proactive and strategic approach to private market development. While EDC may be doing very well for itself and its current clients, solutions are required to ensure that overall Canadian private-sector financial capacity expands and that there is improved cooperation between EDC and the private sector in these areas. In its November 30, 1999 submission to the Committee, EDC indicates that it is moving to address the situation and is “currently in discussions with a private sector insurer to create additional capacity in the Canadian marketplace.” (“EDC Works”, p. 7)

EDC’s evolving commercial orientation also demands careful attention to international marketplace conditions, and to the development of multilateral disciplines governing official export

³ Although EDC as a Crown entity benefits from certain financial advantages and guarantees backed by the Government of Canada, in other respects it is required to operate on a self-sustaining basis — i.e., without the aid of any government appropriations — with respect to its own “Corporate Account” portfolio. However, in the case of transactions which would exceed EDC’s commercial risk limits, the Government may still decide to fund these through what is known as the “Canada Account”, using provisions under Section 23 of the *Export Development Act*. EDC administers these transactions on behalf of the Government and receives compensation for that service.

credit transactions. The principal international rules which apply are the OECD's *Arrangement on Guidelines for Officially Supported Export Credits* (known as the *Consensus*), put in place in 1978 to try to discipline competition among ECAs, and the much more recent and broader provisions of the WTO's *Agreement on Subsidies and Countervailing Measures* (SCM Agreement), which attempts to discipline prohibited trade-distorting export subsidies. Unfortunately, the OECD *Consensus* remains ambiguous on some key points, and has not been harmonized with the WTO agreement. As the Gowlings Report observes, some OECD members would like to see all official export credit fall under *Consensus* rules, whereas EDC — which almost uniquely among ECAs does not receive government appropriations — argues that only non-commercial Canada Account transactions should be subject to the *Consensus*. EDC claims that its commercial operations fully comply with the WTO's SCM Agreement.

While the Gowlings Report accepts the EDC model as being “very much customer driven and highly competitive internationally” (p. 32), it underlines the pressures to broaden the coverage of the OECD *Consensus* and the likelihood of further WTO negotiations on export financing issues. As a result, Gowlings advocates that EDC's corporate development strategy make possible a clearer distinction between government-supported and market-based export credit transactions. The Committee agrees that Canada must be as well prepared as possible to deal with potential challenges to EDC's approach from our international competitors and major trading partners.

However commercially oriented EDC eventually becomes, as long as it remains a Crown corporation — owned by Canadians and carrying Canada's reputation with it abroad — it must also satisfy some very important public-interest responsibilities appropriate to its mandate.

NGO submissions to the Committee pointed out that, at the same time as official development assistance (ODA) has been declining, official export credit volumes have multiplied, with ECAs becoming the largest public financiers of large-scale infrastructure projects in developing countries. ECA loans are also implicated in the ongoing search for solutions to the unsustainable debt burdens accumulated by many low-income countries. Pamela Foster of the EDC Working Group noted that ECAs hold some 56% of Third World external sovereign debt. Of \$2.5 billion in EDC loans to the 55 poorest countries, \$76 million is in arrears. (*Evidence*, Meeting No. 8, November 16, 1999). The need for multilateral cooperation around developing responsible lending policies, especially for poor countries, was acknowledged by EDC's Glen Hodgson in terms of their efforts at the OECD to press for a code of conduct to ensure that ECA lending is only for “productive” non-military purposes. (*Evidence*, Meeting No. 5, November 2, 1999)

It is mainly large EDC-supported projects in developing countries which have attracted expressions of critical concern from Canadians, along with demands that EDC activities be more open to independent public scrutiny, from pre-approval through implementation stages, and that EDC be required by law to exercise due diligence in regard to environmental, social and human rights impacts as well as with respect to commercial viability criteria. As the Gowlings report observes, the existing *Export Development Act* is virtually silent on these matters, which are clearly

sensitive and frequently involve finely-balanced qualitative assessments and political as well as commercial judgements.

The Committee welcomes EDC's efforts to begin to come to terms with these issues in elaborating and moving to implement new corporate policies as outlined in its 1998 *Annual Report*. As an example, we note that the Corporation's new "Code of Business Ethics" commits it among other things to encouraging "best practices among those with whom it does business, with the aim of raising international environmental standards". The Code also commits EDC to promoting "the protection of internationally recognized human rights, consistent with the policies of the government of Canada". (1998 *Annual Report: Business without Borders*, p. 77)

A complex related issue is the extent to which any additional disclosure of information on EDC-supported activities may be indicated in order to hold EDC publicly accountable to meeting such ethical business standards. Obviously, EDC's private-sector clients do not want to risk commercially confidential information being disclosed which could harm their business prospects. Nor does EDC want its effectiveness to be hamstrung by excessive regulation and oversight. At the same time, international business practice is evolving to take sustainable development, good governance, and other normative factors increasingly into account as part of sound decision-making. We believe that Canadians would like to see EDC act as a leader in that regard. If there is a perception of EDC as lagging behind in some aspects, that needs to be addressed openly while bearing in mind exporters' legitimate concerns.

It can be questioned whether reliance on voluntary internal frameworks for environmental assessment, disclosure, and ethical conduct standards — while desirable in themselves — will prove to be sufficient in order to ensure public-interest accountability and public confidence in EDC activities, unless accompanied by some mandated procedures for public consultation and independent review. EDC claims that it is responding to public concerns and taking care to follow government policies. That EDC is taking some additional positive steps, as indicated in its latest Annual Report and in its submissions to the Committee, should also be acknowledged and encouraged. Nevertheless, an example of the potential problem is that EDC's 1999-2003 *Corporate Plan Summary*, which includes sections on Canada's international trade policies and on the risk environment in the numerous countries in which it operates, still contains no reference to environmental sustainability or human rights considerations. Without in any way doubting EDC's good faith, there remains work to be done to integrate into EDC's planning and decision-making environment, a transparency and normative framework that is both reasonable from the standpoint of EDC's ability to discharge its core functions, and adequate from the standpoint of conforming to the Canadian public interest as a whole.

Overall, the Committee appreciates that the Gowlings Report has attempted to strike a difficult balance in many of the above areas. Taking their recommendations as a base position, we will be making more detailed comments and suggestions later. What we want to signal at this point is our belief that EDC can continue to develop its business competitively in the service of current and

potential Canadian exporters in a manner that also emphasizes net benefits to Canada and accommodates clearly-defined public-interest responsibilities that are consistent with Canada's overall international objectives and obligations. If we believe in an international trading system that is more transparent and aligned with Canadian public values,⁴ then we must apply a similar test to domestic trade policy instruments. In the case of the future role of the EDC, this calls for an agenda of progressive, practical improvements which builds on its established strengths and retains its distinctive approach while challenging it to be a leader in terms of promoting international standards and best practices.

Addressing the Principal Preoccupations Arising from the Hearings

In his statement of November 30, 1999 to the Committee, EDC's President and CEO Ian Gillespie closed with the "hope that the Committee heard those views of Canadian exporters and investors [who are customers of EDC] and will act in their best interests when considering the Review recommendations." Indeed we have done so, loudly and clearly. But just as clearly, we cannot *only* take into account the views of EDC's existing business clients, however well-satisfied they may express themselves to be. The Committee must be attentive as well to the interests of all stakeholders: potential exporters, especially SMEs, who may not yet be benefiting as much as they should from EDC services; EDC's private-sector competitors; civil-society organizations which may bring forward legitimate concerns about the environmental and human impacts of some EDC-supported transactions. Ultimately, at stake are the interests of the Canadian public as a whole, who are in a real sense the shareholders of EDC.

In terms of the witnesses who appeared before the Committee, the principal preoccupations fall into basically two areas: namely, how the EDC develops its commercial orientation, and how it fulfills its public policy responsibilities. That leads to a consideration of how to define and carry out EDC's mandate in order to achieve an appropriate and realistic balance that best serves the Canadian interest.

A. Accommodating Private-Sector Competition and Competitiveness Concerns

By and large the business witnesses we heard from praised the utility and the quality of EDC's services and expertise. Some offered suggestions for improvement in specific areas, notably in regard to the challenges faced by SMEs (and especially those located far from major urban centres) in getting into the exporting field. But it is clear that EDC's customers do not want to see any major changes to EDC's 1993 legislative framework which they fear might diminish its flexibility and capacity to respond to their needs now and in the future. This is a strong endorsement and vote of confidence in EDC's current mandate which the Committee takes very seriously.

⁴ See the Committee's June 1999 Report, *Canada and the Future of the World Trade Organization: Towards a Millennium Agenda in the Public Interest*.

At the same time, we must also take seriously the allegations of some of EDC's private-sector competitors that there is not a level playing field and that there may be ways in which competition in the domestic credit insurance market could be better served while enhancing, not sacrificing, the valued benefits that exporters are now receiving from EDC. We also share the concerns expressed in the Gowlings Report about the continued under-servicing of the Canadian credit insurance market, the underdevelopment of trade finance capacity within Canada, and the need for greater involvement by other financial institutions. In that regard, attention should focus on increasing the participation by the Canadian banks, while also not overlooking the potential role of Canadian pension funds.

Without assigning any blame for past and current weaknesses, what is important from the Committee's standpoint is that EDC's commercial mandate evolves in a direction that is commercially sustainable, that complements private-sector initiatives in all areas of export-related business, and that supports an overall diversified development, in all parts of Canada, of private-sector capacity to compete in global markets.

Accordingly, some of the policy tests and future considerations to be applied when assessing the evolving commercial orientation and scope of EDC's mandate should include the following:

- *Market necessity and priority focus*

Where is there a clear continuing private-sector need for EDC services, at least for the foreseeable future? Where is that need greatest and which EDC services can provide the greatest value in terms of export market development?

- *Mandate sufficiency and flexibility*

What scope of legislative powers does EDC need to be able to serve these private-sector needs in a manner that is effective, cost-efficient, and financially self-sustaining?

- *Competitiveness, complementarity, and capacity-building*

How should EDC operate in order to ensure that it is not unduly "crowding out" private-sector service providers and is in fact contributing to the development of private-sector capacity? How can EDC help to lever additional trade finance resources to increase risk appetite and meet under-served market needs?

- *Commercial clarity and long-term strategic orientation*

How might EDC more clearly separate market transactions on its Corporate Account from those undertaken with direct government financial support under the Canada Account provisions in a way that would anticipate the further development of multilateral disciplines under OECD and WTO rules? Could the continued commercial evolution of EDC - in which a logical next step would be moving from Part I to Part II of Schedule III of

the *Financial Administration Act* — envisage that parts of EDC's business might eventually be privatized or undertaken through subsidiaries that would operate on a purely commercial and taxable basis?

In an important concluding observation, the Gowlings Report stated:

The next mandated review of EDC is to take place 10 years after the present review. It has become apparent to us that a review of EDC's status as a Crown Corporation might well be appropriate before that time. . . . While a careful assessment of the impact privatization would have on EDC was beyond the scope of this Review, we are concerned EDC may soon reach a stage where further evolution will be constrained by the philosophy and policies that apply to Crown corporations and by the international disciplines governing officials ECAs. (p. 130)

B. Attending to Public-Interest Accountability, Environmental and Social Impact Concerns

During the stakeholder consultations conducted as part of the Gowlings review a number of concerns surfaced alleging inadequate public access to information as well as inadequate assessment of environmental, social and human rights impacts in relation to at least some EDC-supported activities abroad. These criticisms were reinforced in detail by the submissions of non-governmental organizations to the Committee, who cited problematic cases as evidence that more rigorous policy frameworks and corporate procedures need to be put in place in order, both to prevent negative occurrences, and to ensure that Canadian values are indeed affirmed (in terms of due process and effect, not just rhetorically) through the expansion of export trade and related investments.

In particular, we received compelling testimony regarding the URRRA hydroelectric dam project in northern Colombia, including on November 16, 1999 from Kimy Pernia Domico, a representative of the Embera Katio indigenous people who claim that their civil rights have been violated in the construction and their lands and health put at risk. Jacques Bertrand of Development and Peace also shared with the Committee a number of questions they have put to the Government regarding EDC's involvement. Although EDC's loan of \$18.2 million represents only 2.6% of the total project financing — which is Scandinavian-led with the Nordic Investment Bank as the largest lender — the case illustrates the difficulties in which EDC participation can become embroiled, in a country which the Inter-Church Committee on Human Rights in Latin America describes as having the worst human rights crisis in the Americas. The Committee heard additional testimony to that effect during our first roundtable on December 2, 1999 on the situation in Colombia.

EDC's Code of Ethics commits it to promoting international environmental best practices and to conducting business consistent with Canadian government policies respecting international human rights. Yet while EDC does country political risk assessments, some of its background material seems to describe an acceptable investment climate in Colombia without addressing the

serious human rights problems.⁵ As well, in the specific URRA case, EDC says that it is not at liberty to make public the monitoring reports that are being done for the project consortium.

Business witnesses before the Committee were nearly unanimous in expressing concerns that any additional prescriptive requirements of a legislative nature on EDC might compromise issues of commercial confidentiality and hinder export business prospects. The Gowlings Report took considerable pains to take these private-sector views into account in attempting to craft a modest package of reforms to EDC's framework in its Chapter 9 on "EDC's Overall Success in Advancing Government of Canada Policies". The Gowlings position was summarized in this concluding observation:

"Recognizing that despite its commercial orientation, EDC is nonetheless a government institution, Canadians expect that it meet higher standards of public accountability and transparency, as well as environmental and human rights standards than currently apply."
(Gowlings Report, p. 128)

Perhaps not surprisingly, spokespersons for business groups, NGOs, and EDC's management, seemed to agree on one thing: while the Gowlings recommendations were generally well-intentioned and some might be supportable, they did not get the balance quite right in affirming the Corporations's predominantly private-sector export promotion objectives in line with its continuing public-sector responsibilities. Business spokespersons were the most leery of the Gowlings proposals, but most were not opposed to some clarification of government guidelines in areas requiring sensitive foreign policy judgements. EDC spokespersons were more receptive to the general concept of the Gowlings proposals, but expressed significant disagreement with some of the particular measures put forward, contending that they are already making important advances in terms of applying a new environmental assessment framework and also developing their own disclosure framework appropriate to their distinctive mode of operation. Such an EDC-designed approach, they suggested, was preferable to copying prescriptions on the basis of dubious international comparisons.

In contrast, NGO spokespersons found the Gowlings proposals, as well as EDC's efforts to date, too modest and incomplete. They argued that making EDC subject to stricter access to information and impact assessment requirements would not place EDC clients at a competitive disadvantage internationally since such requirements are already in place in legislation in our major trading partner, the United States, and are rapidly gaining acceptance as benchmarks for multilateral financing agencies led by the World Bank Group. In their view, the Government needs to provide a legislative context which can ensure that the promises of EDC's currently voluntary frameworks and

⁵ For example a "Colombia EDC Fact Sheet" states that: "Colombia was and continues to be among the countries of Latin America that are both attractive to Canadian exporters and investors and attractive to EDC from a creditworthiness perspective. Despite recent economic difficulties and problems in the banking sector, EDC continues to regard Colombia as an acceptable risk for new medium- to long-term financing and insurance support."

commitments are fulfilled in fact and in law. The result, they say, will be better business, better for people and the environment, and better for Canada's reputation abroad.

While there is no way to reconcile all of these conflicting positions, we believe that practical progressive reforms should be possible without needlessly burdening EDC and thereby undercutting its *raison d'être* or jeopardizing its clients' legitimate business interests. The Committee will reserve more specific comments and suggestions further to the Gowlings recommendations until Part II of this Report. At this point, what we want to emphasize are several of the policy tests and future considerations to be borne in mind in applying this set of issues to EDC's unique blend of commercial and public policy objectives:

- *Appropriateness and reasonable burden*

Public disclosure and other public-interest criteria should be appropriate to the type of entity that EDC is and to the evolving realities of the international market environment in which it competes for commercial business. It is important for EDC to work towards international standards and the implementation of best practices, but also to be able to devise made-in-Canada approaches which focus on practical improvements and do not unduly constrain EDC in the exercise of its primary role of serving Canadian exporters' needs.

- *Necessity, sufficiency and reasonable burden*

The least amount of legislative prescription and bureaucratic regulation that are necessary and sufficient to do the job is likely to be the best course of action. EDC and its clients understandably want to avoid unwarranted interference that would restrict Canada's export prospects; for that to happen, however, a credible and solidly based policy framework that incorporates transparent due diligence procedures will need to be in place. In effect, EDC's corporate processes must be at least minimally capable of responding to legitimate requests for information and to reasonable public oversight in regard to the evaluation of potential environmental and human rights impacts from EDC-supported activities.

- *Consistency and confidence building*

EDC's business practices as a public corporation need to be seen to be consistent and coherent with Canada's international policies as a whole, and to be open to improvement through processes of ongoing public consultation and periodic independent review. EDC must of course retain the confidence of its customers, but it must also continue to make efforts to build public confidence among other stakeholders in Canada and in its countries of operation.

C. Ensuring a Paramount Concern for the Canadian Interest in Elaborating EDC's Legislative Mandate and Corporate Policy Framework

A final set of overarching policy considerations pertains to the need to ensure that the broad Canadian interest is kept foremost in the interpretation and execution of EDC's legislative mandate. The Committee does not doubt that EDC's Board — which includes senior government representatives — and EDC's highly professional management are duly conscious and diligent in regard to meeting their responsibilities to their shareholder — i.e., the Government of Canada acting for the Canadian public. EDC has also earned high marks from its primary business clients for the quality of its services, and from the Auditor General of Canada for its annual reporting and internal management practices. In addition, EDC is moving on several fronts to respond to many of the preoccupations surveyed above. We welcome the recognition by EDC's Board, when approving its strategic direction, "that the review of the *Export Development Act* currently underway may lay the groundwork for changes which may be required if EDC is to continue to meet Canada's broadening public policy objectives." (1998 *Annual Report*, p. 75)

In that regard, as the Gowlings Report observes, the *Export Development Act* of 1993 remains rather silent and/or vague on several matters of paramount Canadian interest. For example, in Chapter 7 and Recommendation 3, Gowlings argues that, although EDC has always had a policy of conditioning its financial support on a Canadian benefits approach, this should be spelled out in the *Act*. The Committee tends to agree that, if something is important, for greater certainty Parliament's intention should be made as clear as possible in terms of the statutory provisions outlining the purposes, powers, and responsibilities of Crown entities. The same would tend to hold true in terms of minimum disclosure provisions and adherence to Canada's international policies and commitments under international agreements.

The Committee suggests that a modest and carefully worded addition to the existing *Act* could be considered along these lines. EDC might argue that such an addition is redundant in light of its internal policies and could be constraining if misinterpreted. But there is also merit in making fundamental policy matters explicit, especially if this increases public confidence in the Corporation's mandate as a whole. Moreover, if EDC is already working in this direction, adding some reasonable precision to the *Act* should not create significant problems for EDC and its business clients in Canada and abroad.

Recommendation 1

While it may be difficult to achieve agreement on a definitive formula which would satisfy everyone's interests and concerns, the Committee suggests adding a provision to Section 10 of the *Export Development Act* to the following effect:

That in carrying out its mandate and exercising its powers, the Corporation shall give due regard to the benefits to Canada to be derived therefrom, and to the commitments and obligations undertaken by Canada under international agreements.

The Committee's bottom line in all of this is to see EDC continue to evolve as an effective agency dedicated to maximizing the potential of the Canadian exporting community, while giving particular attention to developing the export orientation of small and medium-sized enterprises, thereby contributing to Canada's future prosperity for the benefit of all Canadians. As a commercially oriented entity, EDC must be able to offer needed high quality services to Canadian exporters in a manner that is as timely and efficient as possible and that promotes private-sector competitiveness and innovation. At the same time, as a public institution wholly owned by the Government of Canada, EDC must operate, and be seen to be operating, within a policy and legislative framework that is transparent, publicly accountable, and meets reasonable standards of environmental and social responsibility consistent with Canadian values and Canada's overall international objectives and obligations. We are confident that with these clear Parliamentary guidelines in place, with good will, appropriate direction, and sufficient effort, all of these goals can be achieved, to the benefit of Canadian exporters and the Canadian public as a whole.

PART II: OBSERVATIONS AND CONCLUSIONS REGARDING THE GOWLINGS REPORT RECOMMENDATIONS

Mandate of the Export Development Corporation (EDC)

Gowlings Report — Chapter 3: Recommendation 1

1. Canada should continue to participate actively in the shaping of changes to international rules and disciplines governing export credits and insurance as these are negotiated in the OECD and the WTO. To facilitate Canada's constructive participation in this context, consideration should be given to new institutional arrangements which would bring the structure of Canadian official export credit support more in line with the practices of other OECD countries, including consideration of a more distinct separation of EDC's Consensus and its market-based activities.

A 1993 amendment to the *Export Development Act* constituting EDC (which in 1969 replaced the Export Credits Insurance Corporation, which was created in 1944⁶ gave EDC a broader mandate: “supporting and developing, directly or indirectly, Canada’s export trade and Canadian capacity to engage in that trade and to respond to international business opportunities”.⁷

Under this mandate, EDC has developed many activities to finance, guarantee, and insure Canadian exports. As an Export Credit Agency (ECA) in Canada EDC conducts transactions authorized under the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) Arrangement on Guidelines for Officially Supported Export Credits (the *Consensus*). ECAs may extend credit to support exports that cannot obtain other forms of commercial financing. EDC also conducts market-based transactions that provide export financing and credit; most EDC activities fall into this category.

As has been noted, the export market is very important to Canada’s economy. If the federal government is to ensure that Canadian goods and services can compete, it must also ensure that the export market is regulated and that all parties observe the rules. As the Committee noted several

⁶ *Export Credits Insurance Act*, SC 1944-45, chapter 39.

⁷ *Export Development Corporation Act*, RSC 1985, chapter E-10, section 10.

months ago in its report on the World Trade Organization (WTO),⁸ Canada must participate actively and assume a leadership role in the activities of international forums such as the WTO.

Recommendation 2

The Committee fully endorses Recommendation 1 contained in the Gowlings Report, that Canada must be present and active in the major international forums.

Also according to this recommendation, the Government should consider bringing EDC's activities more into line with those of ECAs in other countries. The Committee wishes to point out that Canada is not like the United States, France, nor Germany. Canada has its own public policy on international trade, and uses the available means — of which EDC is an important one — to implement that policy. The Committee does not believe that it would be appropriate for Canada to copy EDC's role from that of the Export-Import Bank of the United States or any other agency. Canada's economy is not that of the United States, and the Canadian way of doing things need not be the American way.

On the other hand, the Committee agrees with the Gowlings Report that EDC activities under the *Consensus* should not be confused with its other, market-based activities.⁹ In conducting transactions under the *Consensus*, EDC acts as a government agent, and these transactions are subject to the Minister's approval. A clearer distinction between the two types of EDC activities might prevent all of its activities from being scrutinized when the federal government is suspected of using the Canada Account to pay subsidies prohibited under Canada's international obligations.

Still, the Committee does not believe that at present a subsidiary is the best way of making this distinction between the two types of EDC activities. The Government and EDC should address this concern by considering changes to EDC's institutional structures if necessary. Disclosing additional information should also be considered as a way of addressing this concern.

Recommendation 3

The Committee recommends that the Government and EDC attentively address the concern about changes to EDC's institutional structure that would use subsidiaries or other means to distinguish between EDC activities under the *Consensus* and its other, market-based activities.

⁸ House of Commons Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade, *Canada and the Future of the World Trade Organization: Advancing a Millennium Agenda in the Public Interest*, Ottawa, June 1999.

⁹ Bombardier supports this separation of EDC activities: *Submission*, p. 2.

Changing EDC's Mandate

Gowlings Report — Chapter 4: Recommendations 2 and 3

2. *The ED Act should be amended to restate EDC's mandate as follows:*

The Corporation is established for the purposes of supporting and developing Canada's export trade and investment and Canadian capacity to engage in that trade or to respond to international business opportunities.

3. *A provision should be added to section 10 of the ED Act to the effect that in carrying out its mandate and exercising its powers the Corporation shall give due regard to the benefits to Canada to be derived therefrom.*

The Gowlings Report repeatedly recommends changes to EDC's mandate. For example, it recommends that the wording of the mandate contained in the Act be changed to delete the words "directly or indirectly", and to include explicit references to EDC's trade financing capacity and to economic benefits for Canada resulting from EDC activities.

The Alliance of Manufacturers and Exporters Canada (AMEC) and a number of other witnesses oppose any amendment of the Act that would have the effect of limiting EDC's current powers.¹⁰ When AMEC President Alan Curleigh appeared before the Committee, he said, "We differ with a number of [the Gowlings Review Team's] conclusions and policy recommendations because we are less concerned about the development of commercially based services and new lines of business on the part of EDC than we are about maintaining and indeed expanding EDC's risk appetite". (*Submission*, AMEC, p. 4)

The Committee is reluctant to support amendments to legislation that confer authority. Any amendment of the wording of EDC's mandate could have undesirable effects. When the courts rule on legislative amendments, they first consider whether Parliament made the amendments because it wanted to change some aspect of the existing situation: they consistently rely on the purposive intent of Parliament.

Concerning the flexibility that should characterize EDC's mandate, Timothy Page, President of the Association of Consulting Engineers of Canada (ACEC), said, "In our view the Export Development Act, as amended in 1993, provides appropriate powers to allow EDC to remain flexible in its operations. We see no need to introduce limitations to its powers or to saddle it with requirements that are inconsistent with normal commercial principles or practices." (*Submission*, ACEC, p. 1) On the same subject, Richard Sloan, Vice-President and General Manager of Structured

¹⁰ *Submission*, AMEC, p. 4.

Finance at Bombardier, said, “EDC must have the flexibility to respond to export financing initiatives from other countries when they introduce a new competitive tool that provides our competitors with a competitive challenge. EDC has a recognized reputation in world markets for providing innovative solutions initiated by its talented staff. Providing a wide mandate to that staff will insure a competitive position for exporters.” (*Submission*, Bombardier Inc., p. 4)

Recommendation 4

The Committee does not support the changes to EDC’s mandate recommended in the Gowlings Report, which could have unexpected and undesirable effects. The Committee is persuaded that EDC conducts its activities appropriately and that there is no need at present to amend the wording of its mandate.

The Committee recommends that at present the Government not implement Recommendation 2 of the Gowlings Report, that changes be made to EDC’s mandate.

Concerning Recommendation 3 of the Gowlings Report, that EDC should carry out its mandate with explicit reference to resulting economic benefits for Canada, the Committee’s first Recommendation already notes that this could be accomplished by adding a clause to section 10 of the Act.

EDC’s Activities

The Gowlings Report deals with a number of aspects of EDC activities. As has been noted, the Committee has benefited from the analyses contained in the Gowlings Report in expressing its own opinions on EDC activities.

A. Investment Ceiling

Gowlings Report — Chapter 4: Recommendations 4 and 5

4. The Cdn. \$10 million limit should be removed for direct equity investments by EDC in foreign project financings.

5. The 25% limit on EDC’s equity participation in an entity should be calculated on a fully diluted basis immediately following completion of the investment and parallel investments by co-sponsors.

In ACEC’s brief to the Committee, President Timothy Page stated, “[T]he financing of international projects has changed dramatically over the past ten years and the \$10 million cap on

EDC's equity involvement in projects has been too low to be of any real help. Today's marketplace is defined by large infrastructure projects developed, for instance, through public-private partnerships and/or build-operate-transfer delivery mechanisms where the pay back times are long term." (*Submission*, ACEC, p. 3)

Under the *Regulations* accompanying the Act,¹¹ the amount of equity interest that EDC may acquire in a project may not exceed 25% or \$10 million, whichever is less. As the Gowlings Report points out, this investment ceiling is low in comparison with the value of some projects in which EDC could invest.¹² On this point, Jacques Lamarre, President of SNC-Lavalin, stated, "[E]quity investments should not become a major undertaking for EDC and should not detract EDC's attention from its prime mission as a lending agency. I agree with the proposal to increase the current Cdn. \$10M limit on the condition that the 25% maximum level of equity participation in any project be reduced to 20%. Furthermore, I would hope that contrary to some international agencies that EDC will not be allowed to demand an equity participation as a prerequisite to participate in the debt financing of a project." (*Submission*, SNC-Lavalin, p. 5)

The Committee, too, considers that this investment ceiling should be raised and that the present percentage limit of 25% should be calculated on a fully diluted basis.¹³ Instead of repeatedly amending the *Regulations* in order to increase the investment ceiling for a project, its diluted value, or how the diluted value is calculated, the Government could consider requesting an amendment to the Act so that the Governor in Council or the Minister responsible for applying the Act is authorized to set by order, from time to time, the investment ceiling and the criteria for determining the value to be used in calculating the related percentage.

Recommendation 5

The Committee recommends that the Government address the concern about EDC's investment ceiling for projects and find a more flexible way to update or change the ceiling.

B. Non-Project-Related Investments

Gowlings Report — Chapter 4: Recommendation 6

6. The ED Act should be amended to provide that except for project-related equity investments, EDC be restricted from making equity investments other

¹¹ Export Development Corporation Exercise of Certain Powers Regulations, SOR/94-410.

¹² ACEC and Bombardier both supported raising this ceiling.

¹³ Gowlings Report, Recommendations 4 and 5.

than through a special purpose subsidiary established in Canada for this purpose and that the mandate and operations of such a subsidiary be set forth in Regulations adopted pursuant to the ED Act. These restrictions would not apply to investments made by EDC in subsidiaries or joint ventures which are themselves financing companies.

Recommendation 6 of the Gowlings Report is that EDC investment other than in projects be made through a subsidiary. These EDC activities appear quite limited. The Gowlings Report notes that financing Canadian businesses may be considered a form of subsidy prohibited under Canada's international obligations. Unfortunately, the Committee does not have enough information to express an opinion on this concern.

Recommendation 6

The Committee recommends that the Government attentively address the concerns raised by the recommendation contained in the Gowlings Report, that EDC investment other than in projects should be made only through a subsidiary.

C. Joint Ventures with Banks

Gowlings Report — Chapter 4: Recommendation 7

7. Section 468 of the Bank Act should be amended to remove from its ambit substantial investments by a bank in an entity in which EDC also holds a substantial investment, as defined in the Bank Act.

Recommendation 7 of the Gowlings Report is that the *Bank Act* be amended so that banks may invest in joint ventures with EDC. For EDC, these joint ventures would take the form of subsidiaries providing specific financial services such as leasing. At present the *Bank Act* prohibits banks and from holding large investments in joint ventures; to allow them to do so, section 468 of the *Bank Act* would have to be amended. The Committee supports this recommendation.

Recommendation 7

The Committee recommends that the Government, and particularly the Minister of Finance, consider the possibility of requesting an amendment to section 468 of the *Bank Act* so that banks are authorized to invest in joint ventures with EDC.

D. Leasing

Gowlings Report — Chapter 4: Recommendation 8

8. *The ED Act should be amended to provide that EDC shall not engage in leasing other than through a subsidiary or joint venture corporation.*

Recommendation 8 of the Gowlings Report is that EDC leasing activities be conducted through a subsidiary. At present, EDC leasing activities are practically non-existent, and are subject to the conditions set out in the *Regulations*. EDC is anxious to keep the flexibility offered by this method of financing.

The Gowlings Report rightly points out that a number of industries (including aeronautics, telecommunications, and oil and gas development) favour this form of financing, and that EDC could develop its activities by taking advantage of the fact that in Canada the need for leasing services does not seem to be adequately met.

Recommendation 8

The Committee considers that EDC should keep all possible flexibility in order to assist Canadian exporters, and that at present there is no need to set up a subsidiary. However, the Committee strongly encourages EDC to consider setting up a joint leasing venture with another financial institution, that could meet its needs.

E. Domestic Financing

Gowlings Report — Chapter 4: Recommendation 9

9. *The Regulations under the ED Act should be revised to state more explicitly the types of domestic financing transactions in which EDC may engage and the constraints applicable thereto, and that the right of the Minister to authorize transactions not contemplated by the Regulations be eliminated.*

Since the 1993 amendments to the Act, EDC has engaged in domestic financing to support Canadian businesses. It has also been able to finance projects or businesses not directly related to exports if authorized to do so by the Minister of International Trade and the Minister of Finance. Recommendation 9 of the Gowlings Report is that the *Regulations* be amended to define more

clearly the type of domestic financing that EDC may provide and the constraints on that authorization. AMEC and ACEC oppose these amendments, considering that they would give EDC less flexibility.¹⁴ In its correspondence with the Committee, the Canadian Bankers Association does not address this point.

The Committee considers that EDC's experience in domestic financing does not justify these amendments at present. The Minister of International Trade and the Minister of Finance should monitor the domestic financing transactions EDC conducts or intends to conduct, and should ensure that they do fall under EDC's mandate of supporting and developing, directly or indirectly, Canada's export trade.

Recommendation 9

The Committee recommends that at present the Government not amend EDC's power to conduct domestic financing, but attentively monitor the transactions that EDC conducts or intends to conduct, and ensure that these transactions fall under EDC's mandate.

F. Contingent Liability Ceiling

Gowlings Report — Chapter 4: Recommendation 10

10. The ED Act should be amended to increase EDC's maximum contingent liability ceiling in subsection 10(3) to a level considered sufficient by EDC and the Department of Finance to avoid any risk of EDC attaining its statutory contingent liability ceiling.

In credit insurance, contingent liability is the total amount that an insurance company would have to pay out if claims were made under all of the policies that it had underwritten. To ensure that insurance that companies remain solvent and can pay out any claims made, there are standards governing the amount of insurance that companies may underwrite. Similarly, as a financing company, EDC may not underwrite risks totalling more than 10 times its authorized capital. Expanded EDC activities have meant that this ceiling may soon be reached; as well, EDC's financial capacity would allow it to assume a higher level of contingent liability.

Recommendation 10

The Committee agrees with Recommendation 10 contained in the Gowlings Report, that the contingent liability ceiling should be raised; it could be

¹⁴ *Submissions*, AMEC, p. 6; ACEC, p. 2.

raised by changing the amount of the contingent liability ceiling, or by setting the amount on the basis of EDC's financial capacity.

G. Domestic Credit Insurance

Gowlings Report — Chapter 5: Recommendation 11

11. The EDC Regulations relating to the definition of a Canadian exporter for the purpose of eligibility for EDC insurance products should be amended as follows:

- **the \$5 million in export sales threshold should be removed;**
- **the current threshold of 15% should be replaced by a sliding scale that requires an increasing proportion of export sales to maintain "exporter" eligibility, along the following lines:**

<i>Total Sales</i>	<i>Required proportion of exports</i>
<i>up to \$25 million</i>	<i>15%</i>
<i>\$25M-\$50M</i>	<i>25%</i>
<i>\$50M-\$75M</i>	<i>50%</i>
<i>\$75M-\$100M</i>	<i>75%</i>
<i>over \$100M</i>	<i>90%</i>

- **Flexibility should be maintained on both ends of the scale; in particular, EDC should be available on a last-resort basis to companies with at least 10% in export sales if it can be demonstrated that the private sector cannot meet the company's domestic needs.**

For several decades, EDC has been offering to Canadian exporters credit insurance on their foreign receivables. A large proportion of EDC's clients have asked it to cover their domestic receivables as well. In response to this demand, EDC obtained in 1993 an amendment to the *Export Development Act* empowering it to offer domestic credit insurance.

The Gowlings Report looked into a number of factors justifying the attribution of this power to EDC, and the argument that it retains as the most compelling is that the Canadian market for this product is significantly underserved. While there are grounds for the concerns of the private sector, which would like to see EDC withdraw from this sector of activities, it appears that EDC's clients have remained (and intend to remain) loyal to it even if this loyalty entails supplementary costs. The Report adds that "to confine EDC's business only to those portfolios which are not deemed insurable

by the private sector would be inconsistent with EDC's mandate to be self-sustaining" (Gowlings Report, p. 54).

When he appeared before the Committee, Clive Aston, President of Canadian Financial Insurance Brokers Ltd, explained that the quality of the service provided by EDC, both in underwriting insurance and in handling claims, justifies this loyalty. The relationship is quite simply mutually beneficial. A number of other witnesses also stressed the quality of the services provided by EDC, referring in particular to its employees' expertise and its rapid decision making.

While the private sector's concerns merit our respectful attention, the Committee does not think that EDC is competing unfairly with it. The private sector has not convincingly demonstrated a desire to penetrate the market. While demanding that the public sector withdraw from this type of activity, the private sector appears to wish to garner the fruits of a harvest that EDC has been cultivating carefully and with great astuteness for a number of years.

With respect to the value and quality of EDC's programs, Gerry Fedchun, President of the Automotive Parts Manufacturers Association, told the Committee that "EDC has a terrific programme to finance tolling built in Canada. They have an innovative financing programme that has allowed the industry to expand its exports and stay competitive." (*Submission*, APMA, p. 2)

With regard to the new definition of the term "exporter" proposed in the Gowlings Report, the Committee fears that EDC's current clients would no longer be able to benefit from its services if the definition were adopted (Gowlings Report, Recommendation 11).¹⁵ The question deserves special attention, and the Committee did not hear evidence that would justify such a change.

Recommendation 11

The Committee recommends that the Government not change the definition of the term "exporter" as suggested by the Gowlings Report, but that it continue to study the suggestion.

H. Promoting EDC Credit Insurance Products in Bank Branches

Gowlings Report — Chapter 5: Recommendation 13

13. EDC should collaborate with Canadian banks to promote the sale of credit insurance products through the Canadian bank branch network. Necessary adjustments should be made to the definition of "credit insurance" under the applicable Bank Act Regulations.

¹⁵ The Association of Consulting Engineers and the Alliance of Manufacturers and Exporters Canada oppose the change.

Recommendation 13 of the Gowlings Report is that EDC collaborate with Canadian banks so that the latter would promote the Corporation's credit insurance products via their network of branches. In its submission to the Committee, the Canadian Bankers Association does not deal directly with this possibility. The Committee can only encourage greater collaboration between EDC and the banks. The immediate beneficiaries of such a collaboration would be the small and medium-sized businesses that are taking their first steps into the export market or are planning to do so.

Recommendation 12

The Committee agrees with the Gowlings Report's recommendation concerning the participation of the Canadian bank branch network in the promotion of EDC's credit insurance products, and hopes that the Department of Finance will be able to study the question promptly so that it can request amendments to the *Bank Act Regulations* if required.

I. Withdrawal of EDC from Domestic Credit Insurance

Gowlings Report — Chapter 5: Recommendation 12

12. EDC should collaborate with Canadian banks on the sale of credit insurance products for the Canadian bank branch network. Necessary adjustments should be made to the definition of "credit insurance" under the applicable Bank Act Regulations for this purpose.

Recommendation 12 of the Gowlings Report is that EDC ultimately withdraw from the short-term credit insurance market after helping to develop private sector capacity in this area. The Gowlings Report explains that short-term credit insurance market penetration is only 7% to 12%. By contrast, in Europe some 40% of receivables are insured.

With only 7% to 12% of the potential short-term insurance credit and factoring market currently covered, it is hard to understand the private sector's persistence in demanding that EDC withdraw from this sector of activity. Private credit insurers and factors could considerably increase their volume of business without taking over EDC clients.

The Committee considers that by operating in this sector, EDC makes insurance products known to exporters and to Canadian business a whole, which can only increase demand for this type of product. The private sector as well as EDC can derive benefit from this. Mark Perna, President of the Canadian Factors Association, dismisses this interpretation: "One area where the Report's credibility is badly stretched, is its speculation that EDC's entry into domestic credit may have

actually helped the credit insurance industry to grow, and it may have ‘increased awareness in Canada of the benefit of credit insurance’. To an active participant in the industry, this comment borders on the absurd.” (*Submission*, Canadian Factors Association, p. 2) He added that market growth is just as likely to be the result of the trend to globalization in the insurance industry. The Gowlings Report observes that it cannot explain the growth that this market experienced between 1994 and 1997 (300% for EDC and 260% for the private sector), but notes that the increase coincides with EDC’s entry into the domestic credit insurance market.

The Canadian Factors Association discussed with the Committee the complementarity that could exist between the public and private sectors: “From the point of view of Canadian exporters, both complementarity and competition can be beneficial, as long as private sector services are not excluded from the market. They can actually help to build private sector market capacity and promote higher quality, lower-cost services to exporters.” (*Submission*, Canadian Factors Association, p. 3)

The Committee agrees entirely with the suggestion that EDC should set up, in collaboration with the private sector, a single short-term credit insurance policy for Canadian exporters. But the Committee does not see any pressing reason why EDC should withdraw from the Canadian short-term credit insurance market, given the benefits that this market appears to be deriving from EDC participation at the present time (Gowlings Reports, Recommendation 12).

Recommendation 13

The Committee is not persuaded that the Canadian economy would be better served if EDC were to withdraw from the field of domestic credit insurance.

Given that one of the goals of Canada’s trade policy is to develop capacity and expansion of Canadian enterprises, which includes enterprises active in the financial services sector, the Committee recommends that the issue of EDC’s involvement in short-term credit insurance be the subject of further consideration in five years’ time; the date scheduled for the next review of the Act, 2008, seems to be too far in the future.

Bank Participation in Medium-Term Financing

Gowlings Report — Chapter 6: Recommendation 14

14. The Government should make a program available to the banks on Canada Account which would provide guarantees for Consensus loans. The cost of establishing and operating this program would be charged to the

banks in the form of risk-based Consensus-compliant guarantee fees. The program would only be established if a sufficient number of banks were prepared to subscribe to it.

The Gowlings Report points out that, unlike many foreign ECAs, EDC does not provide a guarantee framework to the private sector (e.g., the banks) for medium-term *Consensus* loans. Because EDC competes directly with the banks on this type of loan, it would be difficult for the Corporation to offer them a guarantee program. Recommendation 14 of the Report therefore proposes that such a program to be set up and administered by the Government, as long as a sufficient number of banks are prepared to subscribe to it. The costs of establishing and operating the program would be covered by guarantee fees.

Canadian banks are active in this type of loan, but they have chosen to concentrate their activity in the framework of their foreign operations. They can thus benefit from the guarantees offered by ECAs in the countries where they are doing business.

In its submission it sent to the Committee, the Canadian Bankers Association confirmed that the banks have a lively interest in a program of this kind and that the Association supports the recommendation. Their submission adds that EDC should not be authorized to carry out this type of transaction except in cases where there is no private sector involvement.

On this topic, Jacques Lamarre, President of SNC-Lavalin, told the Committee that “Resources at EDC are already scarce to analyse transactions and country risks. The creation of a separate program whereby risk analysis and management would be duplicated is quite risky. We are strong believers that a ‘one-stop’ shop approach will best serve the interest of Canadian exporters.” (*Submission*, SNC-Lavalin, p. 4) The Alliance of Manufacturers and Exporters of Canada voiced the following view: “It is not clear [to the Alliance] under what circumstances a new guarantee system would be preferable either to exporters or to the banks over the current arrangements. The Alliance suggests that a considerable amount of clarification and analysis is still required to assess the costs and benefits of such an arrangement before the government proceeds with full-scale implementation of this recommendation.” (*Submission*, AMEC, p. 8)

EDC opposes the recommendation, and claims that the exporters themselves are opposed to it. It adds that establishing such a program could be extremely expensive for the taxpayer.

The Committee recognizes that establishing a new program could lead to financial losses for the Government, while EDC finances its activities in this sector itself. On the other hand, the Committee cannot ignore the fact that the use of Canadian banks’ international resources could increase export sales of Canadian enterprises if such a program were created.

Recommendation 14

The Committee recommends that the Government give careful study to the question of setting up a new medium-term *Consensus* loan guarantee

program that would have the backing of the banks, and to reach a decision based on the best interests of Canadian exporters and the country is a whole.

Increasing Canadian Capacity to Support Exports

Gowlings Report — Chapter 7: Recommendations 15-19

15. *The Minister of Finance is proposing to amend the Income Tax Regulations to permit Canadian pension funds to participate in individual loans held by EDC and specified international financial institutions, such as the World Bank and the International Finance Corporation, without having to treat these assets as foreign property and subject to the 20% limit on such holdings. EDC should be strongly encouraged to take advantage of this provision by making the opportunity to participate in its loans available to Canadian pension funds. EDC should emphasize its capacity to arrange deals for broader consortia and reduce the extent to which it relies on its own resources to fund investments. EDC should begin to see itself more as a catalyst for other financial partners, including the banks and pension funds, in order to encourage their participation in international trade and project finance.*

16. *Consideration should be given to amending the ED Act to permit the sale of subordinated debt and other types of “hybrid” securities.*

17. *EDC should develop a policy and program to make the full depth of its country and political risk assessment capabilities available in the most timely manner to Canadian private sector financial institutions and to the Office of the Superintendent of Financial Institutions. To the extent feasible, such a program should be operated on a cost-recovery basis.*

18. *In addition to current representation in Beijing, EDC should proceed with its plans to station representatives in Sao Paulo and Mexico City on a trial basis, subject to review with DFAIT after a specified period of time (e.g., three years) and taking into account the role of the commercial banks.*

19. *The ED Act should be amended to enable EDC to establish places of business abroad, with the concurrence of the Minister of International Trade. The modalities of such representation (e.g., location of representatives in Canadian missions or in separate offices) should be addressed by EDC and DFAIT, possibly on a case-by-case basis.*

The Gowlings Report explains that EDC is a recognized leader in project financing. However, it points out that the Corporation cannot and must not do it all, and that it should act as a catalyst for leveraging other Canadian resources.¹⁶

The Committee agrees with this analysis of the situation. EDC's size, resources and mandate all impose limits on it. At the same time, it occupies a privileged position for acting as a project financing intermediary. Its spirit of initiative and innovation must be put to good use in developing new project financing structures that will make possible participation by a greater number of stakeholders.

Recommendation 15

The Committee agrees with Recommendation 15 of the Gowlings Report that the major Canadian pension funds should be authorized to participate in individual loans held by EDC or other international financial institutions such as the World Bank or the International Finance Corporation. Currently, any such investment is considered an investment in foreign property and is subject to the 20% limit. Amendments would have to be made to the *Income Tax Act* to eliminate this obstacle.

Recommendation 16

The Committee agrees with Recommendation 16 of the Gowlings Report when it proposes the securitization of certain EDC loans. When it finances medium- and long-term projects, EDC should have the option available to it of converting these loans into marketable securities. For this to be possible, the Minister would have to introduce an amendment to EDC's incorporating legislation.

EDC's expertise in risk assessment (for example, country risks, political risks and transaction risks) is widely lauded. On the other hand, the Canadian financial sector does not have access to this information and so finds itself at a disadvantage when competing with foreign financial institutions that do have access to such information through their own country's ECA or from some other source.¹⁷

Recommendation 17

The Committee agrees with Recommendation 17 of the Gowlings Report when it recommends that EDC develop a policy and program for sharing risk

¹⁶ Gowlings Report, p. 72-73.

¹⁷ Gowlings Report, p. 77.

assessments that could be useful to private-sector Canadian financial institutions and to the Office of the Superintendent of Financial Institutions. The Committee also considers that the implementation of such a program could be done, at least partially, on a cost-recovery basis.

To gain more detailed knowledge of foreign markets and to enable the Canadian economy to benefit from this knowledge, EDC uses the government network of trade commissioners. It recently established a contract officer in the Canadian Embassy in Beijing and it is proposing to station representatives in Sao Paulo and Mexico City. To continue extending its expertise and to assist Canadian businesses further in penetrating foreign markets, EDC would like to establish "stand-alone" offices abroad.

When he appeared before the Committee on April 29, 1999, as part of its consideration of the WTO agenda, Timothy G. Plumptre (Senior Vice-President, Trade Financing and Correspondent Banking, Scotia Bank) had some extremely interesting and instructive comments about the need to securitize international transactions by Canadian exporters. In his view, agreements on freer trade may well remain pious hopes, as long as exporters cannot sell their products and services abroad with complete confidence. The mechanisms that guarantee Canadian exporters that they will be paid or their sales abroad are thus absolutely essential. Through their international networks, Canadian banks are already working with Canadian exporters on international markets, but there are risks that the banks are not ready to assume.

According to Mr. Plumptre, the ECAs, as agents of their governments' trade policy, must round out the capacity of the private sector by assuming certain risks. A number of ECAs play this role, like the Eximbank in the United States. EDC, which is expected to make a profit, has a tendency to be too cautious in the risks that it undertakes. He also added that EDC should be less nervous about high-risk markets. If it is not to be continually outpaced by the ECAs in other countries, which are very active in these markets, EDC should increase its international visibility and be more aggressive.

At the same time, EDC's plans for foreign expansion should not make it forget that its primary *raison d'être* is its availability to Canadian exporters. It should seriously consider the criticisms about its lack of visibility in a number of Canadian regions and on the excessive concentration of its decision-making power in Ottawa. In addition, more frequent contact with the managers of "remote" branches of Canadian banks that could be identified as serving exporters or potential exporters could have a beneficial effect on EDC visibility and help it to promote awareness of its services.

Recommendation 18

The Committee endorses the Gowlings Report's recommendations on strengthening its international presence. EDC should proceed with its plan to station representatives in Mexico City and Sao Paulo. An amendment

should be made to the *Export Development Act* so that EDC can establish offices abroad with the approval of the Minister, on terms and conditions established by the latter.

Supporting Services to Small- and Medium-Sized Enterprises (SMEs)

Gowlings Report — Chapter 8: Recommendations 20-27

20. *In the case of transactions involving SME exporters, EDC should dispense with the requirement for a legal opinion as to the legality, validity and enforceability of the commercial obligations of the foreign buyer/borrower. EDC should rely on documentary evidence of the legal existence of the foreign buyer/borrower without the need for independent verification from the borrower's lawyer.*

21. *EDC should continue to constantly monitor and streamline the way it serves SMEs, and continue to improve and enhance the products and services it provides to them. EDC should address specific concerns and problems relating to SMEs, such as product liability insurance, with specific targeted solutions.*

22. *Given the growing importance of the service sector and the high-quality employment it generates, EDC should increase its efforts to provide financing against service-sector work in progress, particularly in specific transactions involving SME firms. This will require a rethinking on EDC's part as to how it approaches commercial risk in these situations, and a willingness to accept the track-record and reputation of the service firm as a proxy for the financial value of its uncompleted work.*

23. *EDC should continue to develop vehicles for working more closely with the commercial banks to enhance the support they provide to SMEs, such as the approach reflected in the NORTHSTAR "model."*

24. *EDC should also consider initiatives to improve coordination of its service offerings with those of the commercial banks, including:*

- *providing information about its services through bank branches;*
- *providing training to a significant number of bank staff in trade finance and the use of its risk management and finance products;*
- *promoting the sale of its insurance products through bank branches; and*

- ***sharing risk information with banks.***

25. EDC should expand its efforts to increase the visibility of its services in the regions through:

- ***the decentralization of decisions on smaller transactions to its regional offices and the strengthening of these offices; and***
- ***intensifying EDC/BDC cooperation, with a view to providing clients of either institution with an integrated approach to government services to small business.***

26. The government should assess the extent of progress made in integrating the delivery of programs from the point of view of the small- and medium-sized business exporter approximately three years from the date of this Report.

27. EDC and Agriculture and Agri-Food Canada should make a concerted effort to mobilize the non-grain portion of the Agri-Food Credit Facility Program without further delay in order to provide financial support for exports from Canada's non-grain agriculture sector equivalent to that available to foreign competitors.

The Gowlings Report points out that SMEs — defined as businesses with annual revenues up to \$25 million — account for about 97% of Canada's 75,000 exporters, and 87% of EDC's over 4,000 customers. The number of SME customers served by EDC and the volume of SME export sales supported by EDC have more than doubled since 1993. The Committee also appreciates the efforts that EDC has been making to enhance SME-targetted programs along lines which were recommended in its June 1996 Report, *Canadian SMEs in the World Economy: Developing Effective Business-Government Partnership for International Success*, through such initiatives as: the Emerging Exporters Team and SME Financial Services Team; the Master Accounts Receivable Guarantee Program (MARG); the Northstar Trade Finance and ExportEase joint ventures; the streamlining of loan procedures and simplified note purchases; the sponsorship of a new SME-directed "Roadmap to Exporting" publication; and so on.

Most of EDC's existing SME customers seem satisfied, and almost three-quarters of respondents surveyed by Environics for the review could not think of anything that EDC should do to improve its services. At the same time, the Gowlings Report cites a 1996 survey conducted by the Canadian Federation of Independent Business showing that many small companies had never heard of EDC, and that even among "heavy exporters", less than 10% had ever used its services. (p. 95) According to one witness strongly supportive of EDC's role, Richard L'Abbé, President of Med-Eng Systems Inc.: "Though we are a recognized aggressive exporter, we have not had a visit of an EDC

representative in years, nor do they solicit our opinions on new products we feel they could offer.” (*Submission*, November 30, 1999) In regard to issues of visibility and accessibility, the Report also identified problems in EDC’s working relationships with the banks resulting in lack of coordination and considerable SME frustrations. It argued that: “EDC must more vigorously promote its SME exporter support services within the banking networks through seminars, meetings and training sessions across Canada”. (p. 94)

The Canadian Bankers Association, in its 25 November letter to Minister Pettigrew, acknowledged that “the needs of SME exporters are still not adequately addressed”, and suggested changes to several EDC programs “to make them more accessible to SMEs and, thus, more widely used.” But the CBA was more reticent about employing their members cross-Canada network, stating that: “actually promoting the sale of EDC’s insurance products through bank branches would seem inconsistent with present government policy which prevents the banks from selling insurance from private sector companies.” (p. 3)

In general, there was broad business support for the Gowlings recommendations. Several witnesses addressed additional measures that EDC could undertake to increase its support to SMEs. For example, Mr. L’Abbé suggested “mentoring” services as “an ideal role for EDC”, and also pressed the issue of greater local access through the banks. Timothy Page, President of the Association of Consulting Engineers of Canada, submitted his members’ view that “EDC is uncompetitive for deals involving sums under \$2 million . . . [and] that this issue may require a set aside envelope for projects of this size.” They also called for EDC services to SMEs to be “clearly defined in documentation easily accessible to the public”. (*Submission*, November 18, 1999, p. 4-5) Jason Myers, Senior Vice-President of the Alliance of Manufacturers and Exporters Canada (AMEC), reinforced the message of enhancing EDC’s risk appetite in support of SMEs. However, AMEC expressed a caveat in regard to Recommendation 20 on alleviating foreign legal requirements, suggesting this should “reflect the size of the transaction involved, rather than the size of the company undertaking the transaction.” (*Submission*, November 18, 1999, p. 5) Jacques Lamarre of Groupe SNC-Lavalin, also urged EDC to be “very careful” in this regard based on his experience of the risks that can often befall small companies in foreign markets. (*Evidence*, Meeting No. 11, November 23, 1999)

EDC indicated to the Committee in its detailed comments that it was supportive or open-minded in regard to almost all of the Gowlings SME recommendations. It disagreed on only one specific point in Recommendation 25 on decentralizing decisions on smaller transactions to its regional offices. EDC maintains that service needs can be met through its efforts to improve regional representation, to implement new operational techniques, and to use electronic media for things such as on-line applications.

Recommendation 19

The Committee strongly endorses the Gowlings Report's recommendations and urges EDC to increase its efforts to provide accessible services to all potential SME exporters in all parts of Canada, paying particular attention to improving cooperation with other financial institutions and to developing the export-readiness and capability of SMEs.

Improving Transparency, Public Disclosure and Accountability

Gowlings Report — Chapter 9: Recommendation 28

28. EDC should be required to post, on a regular basis, specific information regarding transactions it has supported. Such information might include, for example, the name of the borrower, country, name of exporter, amount and type of financial support, term, and a brief description of the goods, services or project involved. Transactions should be posted within 60 days of signing. Any financial support under a certain threshold or information that raised commercial confidentiality concerns for the Canadian exporter would be exempt from this regime.

The Gowlings Report concedes that “public disclosure obligations are almost non-existent under current legislation”. (p. 100) The *Export Development Act* is silent on the issue, and EDC is exempt from the provisions of the *Access to Information Act* (AIA). As a federal government agency, EDC is also exempt from disclosure requirements under provincial securities legislation which apply to publicly-traded companies including banks.

The message from the business community, which was also heard repeatedly by the Committee, is either to keep the status quo in this regard or to be extremely guarded about any additional release of information beyond that of a general nature. For example, the AMEC submission expressed particular concern about Recommendation 28's requirement that EDC “post on a regular basis specific information regarding the transactions that it has supported”, explaining that: “The line between what is market sensitive and what is not is not always clear. We would strongly object to any requirement for public disclosure of confidential or market-sensitive information. We are also concerned that more stringent disclosure provisions than those required by other financial institutions or export financing agencies would erode client confidence in EDC as a commercially oriented agency”. (*Submission*, November 18, 1999, p. 9)

NGO submissions put forward a very different view, focusing on issues of *public* confidence and calling for more extensive disclosure provisions than Gowlings recommends, from the project proposal stage onwards, as well as on making EDC subject to the AIA. They suggested that

competitiveness concerns were exaggerated, given available safeguards to protect commercial confidences, and the fact that U.S. export credit agencies are fully subject to access to information laws. The Policy Paper of the EDC Working Group argued that: “EDC should be disclosing enough information so that the public can evaluate whether the minimum standards set out in legislation and/or the policies of EDC are being met, and whether projects are harming the communities in which they operate.” (*Race to the Top*, p. 10)

Put in this way, it is hard to disagree with the *intent* of disclosure; the problem is to determine what is “enough”, but also not “too much”, while proceeding in way that is practical, reasonable, and appropriate in regard to EDC’s specific circumstances. In assessing the proposals for legislating substantially greater disclosure, the Gowlings Report attempts to strike a judicious balance among opposing perspectives. The Committee agrees that it achieves some degree of success. The Report observes that “the absence of opportunity for public scrutiny has created suspicion among certain civil society groups who view it as denying full accountability to the taxpayer. . . The best way to resist calls by non-governmental organizations for greater Government control over its operations may be for EDC to voluntarily lend itself to a greater level of public scrutiny.” (p.101) Moreover, numerous problems of compliance with the AIA, as recently underscored by Information Commissioner John Reid (and indeed referred to in the EDC Working Group’s policy paper), would seem to make that a questionable route of first resort.¹⁸ The probable result might be to frustrate NGOs in their quest almost as much as it would certainly vex, and perhaps impose an unreasonable burden on, EDC and its clients.

Maxime Faille of the Gowlings review team, gave the Committee a helpful explanation of how they arrived at their compromise position:

... we did look at various models. One of the models is the Business Development Bank of Canada which is subject to the *Access to Information Act*. But it does have a specific provision within its legislation that basically in our view means that it doesn’t have to disclose anything that’s of particular value or relevance to most people. So we didn’t think that was a terribly useful model; that it basically has all of the disadvantages of the *Access to Information Act* without really the advantages of creating greater transparency. So the model we proposed was . . . to require EDC or encourage EDC to develop a transparency model, a disclosure model that would be useful and relevant . . . Obviously this has to be balanced with issues of commercial confidentiality.

But on the whole we felt that a lot of information that we would be seeking is information that is ultimately available publicly through a variety of pieces of legislation and through certain

¹⁸ The Office of the Information Commissioner of Canada’s latest review of the Department of Foreign Affairs and International Trade’s compliance with the Access to Information Act records an unacceptable “F” performance grade in meeting response deadlines, though it also finds that DFAIT generally “applies the exemption provisions of the act professionally and with restraint.” (Department of Foreign Affairs & International Trade Report Card on Compliance with Response Deadlines Under the Access to Information Act, March 1999, p. 5.)

disclosure requirements that do exist in the private sector, through securities legislation, etc. So we didn't feel that our recommendation would disclose sensitive commercial information that would hamper Canadian export competitiveness, but nevertheless it would create a greater sense of confidence among the public in EDC's activities. (*Evidence*, Meeting No. 7, November 4, 1999)

EDC's response to Recommendation 28 has been to support a limited disclosure of business information on a mandatory and measurable basis, but not to the extent of divulging detailed transactional information against the strong reservations of its clients. EDC appears to have recognized the demand for greater disclosure, and is promising to bring in a disclosure framework next year. Its submission of November 30, 1999 to the Committee elaborated as follows:

The disclosure framework that we are in the process of developing will find a uniquely Canadian solution to this complex issue. We believe two guiding principles should underpin the development of this framework:

- Information on EDC's services, programs and activities shall be provided to the public
- EDC cannot infringe upon the rights of others by unilaterally disclosing information that may affect our customers' interests

We expect to be in a position to report on this work in the early part of 2000.

In short, we appreciate and agree with the diagnosis emerging from the Review, but not necessarily with the prescription, which does not reflect a judicious balance that sufficiently protects the commercial interests of Canadian businesses. (*Submission*, "EDC Works", EDC, November 30, 1999, p. 5)

The Committee welcomes EDC's voluntary initiative. But one point that we would make in response to the above is that, in the case of a public corporation, however commercial its mandate, a "judicious balance" must also sufficiently protect the public's interests and guard against any potential damage to Canada's international reputation. Furthermore, if increased public confidence is to be achieved, we believe it would be in EDC's interest, at an appropriate time, to submit its disclosure framework in a suitable draft form for public consultation and comment prior to it being finalized as corporate policy. Subsequently, EDC should also be open to commissioning an independent review of the framework's performance after a trial period of several years.

There is another matter related more broadly to public information and accountability concerns, and leading into the debate over environmental and human rights impacts, which receives rather short shrift in the Gowlings Report — that is the issue of some sort of public appeals process which could in fact alert EDC to some potential problems and help to find constructive solutions in problematic cases. The Report claims that: "the introduction of a petition process would be

impractical as this might unduly fetter EDC's ability to make timely decisions and would adversely affect the competitiveness of Canadian exporters." (Gowlings Report, p. 100) The Committee agrees that onerous legislative requirements as called for by some NGOs would not be appropriate. However, as Gail Whiteman of the North-South Institute emphasized to the Committee in her testimony on November 16, 1999, when the issue of the Colombia dam project was first raised, there needs to be some better mechanism in place to accommodate and mitigate legitimate public concerns. The form of that channel would be open to debate, but one suggestion might be for EDC to be proactive and to designate a position within its organization of "public information and appeals ombudsman".

This is an area in which international experience is still evolving.¹⁹ As part of improving transparency and accountability — a commitment which EDC has already accepted — we believe the idea deserves further exploration by EDC in consultation with all stakeholders, aiming both to enhance public confidence and to foster a better business environment that is in Canada's long-term interest.

Recommendation 20

The Committee endorses the principle of improving mandatory disclosure of information that is relevant to public accountability along the lines recommended by the Gowlings Report, to that extent that all concerns which are necessary to protect commercial confidences can be met. As an operational next step, the Committee recommends that EDC submit its forthcoming disclosure framework for public consultation and comment prior to its finalization as corporate policy, and thereafter commission an independent review of its performance following a trial period of several years. In addition, the Committee urges EDC to explore the feasibility of establishing a post of ombudsman within its organization to handle accountability and framework compliance matters related to public access to information and appeals.

¹⁹ Just recently, the two private-sector oriented bodies within the World Bank Group — the International Finance Corporation (IFC) and the Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA) — have established an "Office of the Compliance Advisor Ombudsman" as an independent post reporting directly to the World Bank President, with a mandate to enhance the environmental and social outcomes of the projects in which the IFC and MIGA play a role.

Contributing to Environmentally Sustainable Development

Gowlings Report — Chapter 9: Recommendations 29-33

29. Canada should encourage the early development of an international consensus on environmental guidelines and procedures for export credit agencies. In the meantime, EDC should adopt a substantively and methodologically clear and transparent environmental framework.

30. EDC should submit its environmental framework to a process of public comment and ensure that the resulting policy receives wide acceptance among Canadian exporters and non-governmental organizations.

31. The ED Act should be amended: 1) to introduce a general requirement that EDC establish environmental review procedures consistent with the Corporation's commercial objectives; and 2) to empower the EDC Board to grant or withhold financing support after taking into account the beneficial and/or adverse environmental effects of a project or transaction.

32. EDC should develop and release a policy on public disclosure of environmental assessments which respects the requirements of commercial confidentiality and the commercial viability of projects. Ideally, such disclosure should be done, at the latest, concurrently with final approval of decisions by the Board. Clients should be encouraged, on a voluntary basis, to disclose their impact assessments in advance of Board approval and to invite public comments with a view to identifying and mitigating potential problems.

33. EDC should develop programs and processes which ensure that Canada's growing environmental export industry is competitive internationally, in the context of incentive measures being taken by other ECAs.

Current legislation governing EDC activities is clearly behind the times in terms of acknowledging principles of environmentally sustainable development which are widely recognized within the United Nations system, by the international financial institutions, and

increasingly as well within the World Trade Organization (WTO) context.²⁰ As Dr. Mats Karlsson, the World Bank's Vice-President for External Affairs and UN Relations told the Committee, the Bank has learned the hard way that it needed to strengthen its preventive systems as regards accounting for environmental impacts —

... so that we don't end up in situations when we're very far down the road in preparations of a project having perhaps not been transparent and then getting all the critique from outside, when we're already in a situation where we've invested a lot and where the political cost of backtracking is high. ... all of this comes together to demanding of us, I think, a better judgment early on in the preparation. (*Evidence*, Meeting No. 10, November 18, 1999)

The Gowlings Report points out that: "The *ED Act* is silent on the subject of environment and sustainable development. EDC by virtue of its status as a Crown corporation, is not considered bound by federal environmental legislation." (p. 105) As noted in the submission from the NGO Working Group on EDC, this exemption from requirements under the *Canadian Environmental Assessment Act* is currently being litigated with respect to the case of EDC support for the Three Gorges dam project in China²¹; for the time being, however, EDC has a comparatively free hand with respect to developing and implementing its corporate policies in this area. There could even be some benefit in that regard, since as the Gowlings Report states: "It is entirely open to EDC to decline to support projects or transactions in another country for any reason whatsoever, including not being satisfied that environmental issues are adequately addressed." (Gowlings Report, p. 105)

While private-sector witnesses who commented on the subject tended to support EDC's current approach and expressed reservations about adding further legislative prescriptions to EDC's mandate, the much more detailed NGO submissions called for extensive legal measures based on a critique of EDC's practices and a continued skepticism about its intentions.

For its part, EDC appears to have given the matter considerable attention since the review process began, a fact which the Committee welcomes in itself. Indeed EDC has gone on record as expressing strong agreement with much of the thrust of the Gowlings recommendations, although it remains decidedly cool towards several suggested amendments to the *ED Act* regarding requirements for establishing formal environmental review procedures and conducting formal consultations. EDC also strongly opposes a mandatory disclosure requirement in regard to environmental impact assessments which it has not commissioned; however, it did indicate that it

²⁰ Cf. United Nations Environment Program, *Global Environment Outlook Report*, GEO-2000, September 1999; Hakan Nordström and Scott Vaughan, *Trade and Environment*, World Trade Organization Secretariat, Special Studies 4, Geneva, October 1999. The Committee also takes note of the 26 November 1999 announcement by Canada's International Trade Minister Pierre Pettigrew and Environment Minister David Anderson that the Government of Canada will conduct a detailed review of the environmental impact of the next round of WTO negotiations as these proceed.

²¹ See *Race to the Top*, p. 29, note 84.

could “encourage disclosure by the project sponsor as a ‘best’ business practice.” (Annex 2 to Letter of EDC President Ian Gillespie to the Committee Chair, November 17, 1999, p. 7)

EDC submissions made the following points to the Committee:

- EDC agrees that all ECAs should strengthen their environmental assessment and mitigation policies and practices; indeed it will continue to take a leadership role in trying to build multilateral agreement within the OECD Consensus framework. In May 1999 EDC also joined Canada’s major banks in signing the UN Environment Program’s “Statement by Financial Institutions on the Environment and Sustainable Development.”
- EDC has introduced its own public “Environmental Review Framework” (ERF) — one of only two ECAs to have done so. Following approval by EDC’s Board, the ERF has been in place since April 1999, is posted on EDC’s Website and is open to ongoing public comment.
- EDC insists that its framework does take into account the best practices of other lenders, host countries, and World Bank (WB) experience, having regard to the competitive conditions under which Canadian companies must operate. EDC states that it “strives to incorporate the highest, most appropriate environmental standards when assessing support for a given project, and this often does include WB standards, but not exclusively WB standards.” (EDC Works, submission of 30 November, p. 6)
- EDC says it has consulted with NGOs in developing its ERF, and that it has incorporated certain elements based on that input —

“... we modified our thinking to explicitly include socio-economic impacts within the framework. In practical terms this means taking into account the impact of a project on local populations. It means consulting with those affected on the ground, including local NGOs. It means seeking steps to mitigate environmental impacts. And it means evaluating and monitoring, with other lenders and governments, to ensure that human rights are respected in host countries.” (*Submission*, November 30, 1999, p. 5.)

NGO spokespersons nevertheless remained unconvinced and concurred with the Gowlings Report’s assessment that “EDC’s environmental framework appears to lack substantive and methodological clarity.” (p. 105) Gail Whiteman of the North-South Institute contended that: “While EDC conducted consultations on issues to be included in a framework, there have been no public consultations on the actual framework. It was not launched in draft form but rather presented *de facto*. It is important to note that this procedure contravenes international practice on the development of environmental review standards whereby agencies typically post a draft framework on the Internet for 60-90 days for public comments.” (Letter to the Chair, with attachments, November 9, 1999) She also testified that: “Taking the perspective of corporate responsibility . . . EDC is lagging behind the private sector in this area. They are nowhere near as advanced as the private sector is in environmental management.” (*Evidence*, Meeting No. 8, November 16, 1999)

OBSERVATIONS AND CONCLUSIONS REGARDING THE GOWLINGS REPORT RECOMMENDATIONS

The submission of the West Coast Environmental Law Association (WCELA) made the point that, while EDC is voluntarily taking some steps forward, amendments to governing legislation will significantly increase the likelihood that it “will pay more attention to the environmental consequences of decisions when they are required by law both to consider those consequences in advance, and to subject their decisions to public scrutiny.” (*Submission*, November 16, 1999, p. 7) Concern was also expressed that EDC was not covered by the 1995 amendments to the *Auditor General Act* which, in creating the office of the Commissioner of Environment and Sustainable Development, obligate federal departments and agencies to prepare sustainable development strategies and to report on their progress in implementing these strategies. It was also pointed out that other ECAs and private-sector oriented international lending bodies do have explicit requirements in place which direct them to deny support to proposed project activities on environmental grounds, including those which might contravene a country’s obligations under relevant international environmental agreements.

In regard to establishing such criteria and to publicly disclosing environmental assessments as a normal part of the project approval process, the Gowlings Report came to the conclusions that it is usually “in corporate best interests to be able to demonstrate environmentally-sensitive practices”, and that commercial proprietary and confidentiality issues should not present a serious obstacle since: “Project proponents could simply be required by EDC to agree to the disclosure of their environmental assessments as a condition to obtaining EDC support.” The Report noted that: “Representatives of the Canadian mining industry, for example, indicated they believe public disclosure is essential to an environmental assessment process, and the publication of environmental assessments should not be problematic.” (Gowlings Report, p. 112)

Indeed the idea of a more transparent adherence to government-established public policy guidelines appeared to receive some support from Canadian business during the Committee’s hearings. Speaking on behalf of the Alliance of Manufacturers & Exporters Canada, William Neil, Director of Government Relations-International of Nortel Networks, expressed the point as follows:

I don’t think it’s inappropriate for you basically to put down guidelines to EDC that say that the following projects if they are involved in these sorts of activities [abusing the environment or human rights in violation of international norms] will not be supported by Canadian taxpayers. We [the Government] expect you as the Board and the administrative functions of EDC not to be engaged in these activities, and if we find out you are you will cease immediately. At the same time, you could place an onus on Canadian firms to make sure that they don’t engage in those things at all, and if they know that they have to reveal it as part of a financing package. . . . drawing lines in the sand that are consistent with the way Canadians view the world doesn’t strike me as inappropriate guidelines to give to EDC. (*Evidence*, Meeting No. 10, November 18, 1999)

More positively, an area in which there should be some common ground emerging among EDC, its business clients, and NGOs, is making greater use of EDC’s resources to support competitive export capabilities among Canada’s growing environmental industries. As WCELA’s Linda Nowlan

put it: "Canada has been a very good leader worldwide in forging environmental agreements, and helping other nations take a lead environmentally. Unfortunately our reputation in that area has been flagging in recent years. Let's stop exporting problems and start exporting solutions." (*Evidence, Meeting No. 8, November 16, 1999*) EDC argues that it is already moving ahead in that regard, having launched an environmental exports initiative which aims to support upwards of \$1 billion annually by 2002 in foreign sales of Canadian environmental technologies and services.

Recommendation 21

The Committee accepts that EDC's environmentally-related plans are a good start but agrees with the Gowlings review that they are insufficient in themselves. In Recommendation 1 of this Report, we suggested a general amendment to Section 10 of the *Export Development Act* which would add language requiring EDC to give due regard to "the commitments and obligations undertaken by Canada under international agreements". In our view, this would include internationally-affirmed principles of sustainable development and obligations under multilateral environmental agreements. If there is any doubt on that point, wording to this effect could be added to Section 2 (Interpretation) of the Act. We also see merit in adding language elsewhere in the Act which would impart statutory weight to EDC's environmental review framework and establish some basis of environmental criteria on which to determine the eligibility of project proposals for EDC support.

While EDC may see such measures as "redundant", in light of the perceived weaknesses in its present Environmental Review Framework, we believe that EDC could further enhance its public credibility by conducting a formal consultation with stakeholders on the framework's performance after its first year of operation (i.e., in the spring of 2000). Thereafter, we also believe that independent public oversight — reporting to Parliament at regular intervals on EDC's performance in respect of the implementation of its Environmental Review Framework — would be enhanced by adding a provision to the *Auditor General Act* establishing the Office of the Commissioner of Environment and Sustainable Development as the Government's designated agent for that purpose.

In regard to disclosure and accountability issues, the Committee takes the view that disclosure of environmental impact assessments which allows sufficient time for preventive action — i.e., identification and mitigation of potential problems as early as possible in the course of the proposal approval process and the project cycle — should be the operating rule,

subject only to any commercial confidentiality and viability requirements that the Government deems essential. In addressing this matter in its forthcoming public disclosure framework, we would urge EDC to carefully consider all of the arguments and relevant international experience. Finally, as we suggested in the previous section, EDC should explore the option of creating an ombudsman post within its organization to respond directly and in a timely fashion to public inquiries and appeals regarding sustainable development impacts.

Enhancing Respect for Internationally-Recognized Human Rights

Gowlings Report — Chapter 9: Recommendations 34-35

34. As a matter of practice, EDC should consult with DFAIT in advance to ensure that EDC's planned country activities abroad do not conflict with Canada's foreign policy on human rights. DFAIT should establish a process to formulate human rights guidelines and disseminate information on a timely basis.

35. EDC should implement a policy whereby when applying for EDC financial or insurance services, Canadian exporters are asked to indicate on a voluntary basis whether they have adopted their own codes of conduct that ensure respect for human rights, ethical business conduct and fair labour standards in their international activities.

As mentioned in Part I, EDC has recently adopted a “Code of Business Ethics” which affirms that: “EDC values human rights and promotes the protection of internationally recognized human rights, consistent with the policies of the government of Canada.” Furthermore, in its submissions to the Committee, EDC has said that it will promote its Code as a guide to business practice and will urge the adoption of similar codes by its private-sector partners on a voluntary basis. EDC has also welcomed the Gowlings review proposals which call on the Canadian Government, through the Department of Foreign Affairs and International Trade (DFAIT), to provide it with clearer and more formal advance country-level guidelines which could be applied to foreign market risk assessment and project approvals processes in the future.

The Gowlings Report observes that: “At present, no formal link exists between the human rights policies of the Canadian government and EDC ... Nor is there a body of international practice in this regard. While some superficial similarities exist between environment and human rights concerns, the former is much more advanced in terms of international consensus.” (p. 114) The Report argues that the possibility for EDC decisions to be at odds with the government’s human

rights policies should be eliminated, but that beyond that, the application of existing legislation (such as the *Export and Import Permits Act*) should be sufficient without imposing a further prohibited country-level list on EDC. The review team also rejected imposing project-specific legal human rights conditions, arguing that such “conditionality is not realistic at this time as EDC is not a last resort for financing and it is unlikely that such contractual obligations would be accepted by exporters.” (p. 116) Indeed, the Alliance of Manufacturers & Exporters Canada was opposed to a policy even of requesting prospective EDC clients to indicate on a *voluntary* basis whether they have implemented codes of conduct.²² EDC was more positive but disagreed with imposing any across-the-board requirement in regard to voluntary codes, arguing that this could penalize SMEs which are the least likely to have such a code in place.

The Committee is sensitive to concerns that imposing onerous prescriptive conditionalities could be unworkable — with process defeating purpose, in the cautionary words of SNC-Lavalin executive Jacques Lamarre (*Evidence*, Meeting No. 11, November 23, 1999) — as well as adversely affecting Canada’s export competitiveness. However, if EDC and its private-sector clients mean what they say — that implementing voluntary codes of conduct is in fact “an element of good business practice” — it is hard to see why or how some formal acknowledgement and encouragement of that practice should “erode” commercial confidence. Such a position seems to us to be a contradiction in terms. Moreover, as we have expressed before, EDC is still a government agency, and one which carries Canada’s reputation with it abroad. EDC therefore has a responsibility to maintain the confidence of its Canadian public shareholder and its externally affected stakeholders, as well as that of its existing commercial customers and business partners.

The NGO Policy Paper submitted to the Committee by the EDC Working Group contained a very detailed review of relevant human rights and human development issues, citing extensively from statements of government policy by Minister of Foreign Affairs Lloyd Axworthy, as well as from previous reports of this Committee and of the Standing Senate Committee on Foreign Affairs. Drawing from this analysis, most of the NGO proposals for formal human rights assessments and for the application of human rights criteria to project decision processes, have the worthy aim to ensure that no EDC financing is associated with activities which deny people’s fundamental human rights — rights which Canada and most other countries have sworn to uphold through United Nations and other international conventions, and often under their own domestic constitutions.²³ Appearing before the Committee’s roundtable on Colombia on December 2, 1999, the Inter-Church Committee on Human Rights in Latin America recommended in its submission that, *inter alia*:

²² As AMEC explained its reasoning: “While the Alliance has encouraged companies to adopt and implement such codes of conduct as an element of good business practice, we object to such a policy on the part of EDC as it would likely be seen by exporters as a precondition for obtaining EDC service and erode confidence in EDC’s commercial orientation.” (*Submission*, November 18, 1999, p. 9)

²³ Cf. *Race to the Top*, p. 12-25 and *passim*.

OBSERVATIONS AND CONCLUSIONS REGARDING THE GOWLINGS REPORT RECOMMENDATIONS

Where a project cannot be conducted in a fashion that does not contribute to repressive capacity or human rights-violating activity, EDC support should not be extended. Likewise, where a project may contribute to unacceptable environmental, social or cultural consequences (i.e., lead to violations under the UN Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, as well as international environmental treaties) EDC support should not be extended. (*Submission, "Hearing the Cry", Inter-Church Committee on Human Rights in Latin America, December 2, 1999, p. 15*)

The Committee has listened, but does have real concerns about the feasibility of some of the lengthening list of prescriptive, often expansive, and sometimes subjective, normative criteria with which EDC could find itself to be overburdened if all of this well-intentioned advice were followed. As we indicated in Part I, the tests of practicality, necessity, and reasonable burden on EDC's commercial public-policy mandate must also be applied. We are also somewhat concerned at what appears to be a rather uncritical use, as inspirational "models", of various legislative requirements drawn from U.S. government statutes and agency practices. We tend to share the view of the Gowlings Report that: "Obviously, it is neither appropriate nor desirable simply to replicate the U.S. system in Canada." (p. 111)

As a particular case in point, take the issue brought up in several NGO submissions of legislating in respect of international compliance with core labour standards. The United States has had for some years provisions in its domestic trade legislation to enforce "worker rights" conditionality. However, the implementation of a unilateralist and legalistic approach which entails the extraterritorial application of U.S. law has proved to be problematic. It has also been severely criticized, *on human rights grounds*, by some of the world's leading scholars of the multilateral human rights system.²⁴ The Committee in previous reports has firmly endorsed the principle of incorporating key labour rights — in particular, a new ILO convention prohibiting child labour exploitation — into trade accords on a multilateral basis that would actively seek out developing-country support.²⁵ In our June 1999 Report on the future WTO agenda, the Committee urged closer WTO-ILO cooperation and working with other like-minded countries on "building support for the June 1998 ILO *Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work* through all appropriate means and forums".²⁶ As has been recognized by the U.S.-based International Labor

²⁴ Notably included among these is Professor Philip Alston, who has presided over the United Nations Committee which oversees countries' compliance with the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. Cf. Alston, "Labor Rights Provisions in US Trade Law: 'Aggressive Unilateralism'?", *Human Rights Quarterly*, Vol. 15, 1993, p. 1-35.

²⁵ See House of Commons Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade, *Ending Child Labour Exploitation — A Canadian Agenda for Action on Global Challenges*, Ottawa, February 1997, especially Recommendation 10.

²⁶ Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade, *Canada and the Future of the World Trade Organization: Advancing a Millennium Agenda in the Public Interest*, Ottawa, June 1999, Recommendation 39.

Rights Fund²⁷ and other advocates, in the wake of the breakdown of negotiations at the Seattle Ministerial Conference and the continued opposition of many developing countries to a formal trade-labour link, creative thinking is called for on all sides in order to bridge the gaps and to make concrete progress in terms of both international agreements and complementary domestic legislative measures.

The lesson to be drawn from the experience to date with international labour rights compliance is to proceed carefully on the basis of a constructive, multilateral and long-term approach. This remains a very complicated area of work in progress, with few certainties as a guide and as yet little multilateral consensus on important details. So while EDC and DFAIT should of course be open to making progressive improvements in Canada's domestic policy framework, the Committee understands that in doing so they will have to proceed with due care and diligence in weighing all aspects of the question.

Recommendation 22

The Committee supports the general thrust of the Gowlings Report's recommendations. In addition, the Committee's first Recommendation to add a Section 10 provision to the *Export Development Act* enjoining EDC to give due regard to "the commitments and obligations undertaken by Canada under international agreements" would also extend to United Nations human rights instruments, the ILO's 1998 Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, and other multilateral human rights accords to which Canada is a signatory. Similarly, our suggestion that EDC explore the establishment of an ombudsman post would obviously extend to the handling of public information and appeals related to relevant human rights conditions and to the manner in which their impact (in country risk and project-specific terms) is assessed by EDC in its countries of operation.

In regard to ethical business conduct requirements, the Committee sees merit in writing into the *Act* a general affirmation to the effect that EDC shall endeavour to promote its better business standards wherever possible. However, we believe that the detailed application should be left to evolve through an ongoing elaboration of its Code of Business Ethics, Environmental Review Framework, and future public disclosure framework, learning from implementation experience through periodic public evaluations conducted in collaboration with DFAIT.

²⁷ See "ILRF says labor working party would not help developing countries", *Inside US Trade*, 10 December 1999.

Institutional Matters and Corporate Governance

Gowlings Report — Chapter 10: Recommendations 36-39

36. *In recognition of its commercial orientation, the fact that it competes with the private sector, is financially self-sufficient and earns a return, EDC should be removed from Part I of Schedule III to the Financial Administration Act and added to Part II of that Schedule. Contemporaneously with this shift, the Auditor General of Canada should be replaced as auditor of EDC by a private sector auditor.*

37. *A representative of Industry Canada should be appointed to EDC's Board of Directors.*

38. *A nominating committee should be established by the EDC Board to recommend the appointment of directors to the Board prior to their formal appointment by the Minister.*

- *The nominating committee should establish criteria for selecting candidates for appointment to the Board.*
- *New EDC Board members should continue to be appointed by the Minister, but only after having been recommended by EDC's Board of Directors.*
- *The nominating committee should periodically assess the contribution of individual members of the EDC Board.*

39. *The ED Act should be amended to provide that notwithstanding section 105(5) of the Financial Administration Act, the President and CEO of EDC shall be appointed by the board of directors of the Corporation, which shall also fix his/her remuneration in accordance with guidelines established by the government for the remuneration of heads of government agencies.*

The Gowlings Report argues that, consistent with EDC's commercial evolution, and as it appears to fulfill all of the criteria, the Corporation should move from being a Part I to a Part II corporation under Section 3 of the *Financial Administration Act* (FAA). EDC strongly agrees with this shift, which was also welcomed by the Committee's private-sector witnesses, and was not directly opposed by any witness. The Report goes on to say (though not in any recommendation) that, in line with such a move, "it would be appropriate for the Department of Finance to review EDC's status under the *Income Tax Act*." (p. 121)

“Executive Committee” « comité de direction »

“Executive Committee” means the Executive Committee of the Board;

“Minister” « ministre »

“Minister” means such member of the Queen’s Privy Council for Canada as is designated by the Governor in Council as the Minister for the purposes of this Act;

“person” « personne »

“person” means a natural person, an entity or a personal representative;

“personal representative” « représentant personnel »

“personal representative” means a person who stands in the place of and represents another person and, without limiting the generality of the foregoing, includes, as the circumstances require, a trustee, an executor, an administrator, a committee, a guardian, a tutor, a curator, an assignee, a receiver, an agent and an attorney of any person;

“President” « président »

“President” means the President of the Corporation;

“property” « biens »

“property” includes money, goods, things in action, land and every description of property, whether real or personal, legal or equitable, and whether situated in Canada or elsewhere, and includes obligations, easements and every description of estate, interest and profit, present and future, vested or contingent, in, arising out of or incident to property;

“security interest” « sûreté »

“security interest” means an interest in or a charge on property by way of mortgage, lien, pledge or otherwise taken to secure the payment or performance of an obligation;

“Vice-Chairman” Version anglaise seulement

“Vice-Chairman” means the Vice-Chairman of the Board.

R.S., 1985, c. E-20, s. 2; 1993, c. 26, s. 2.

Corporation Established

Corporation established

3. A corporation is hereby established, to be known as the Export Development Corporation, consisting of a Board of Directors composed of fifteen directors, including a Chairman and a President.

R.S., c. E-18, s. 3; 1980-81-82-83, c. 163, s. 1; 1984, c. 31, s. 14.

Directors

- 4.(1) Each director, other than the Chairman and the President, shall be appointed by the Minister, with the approval of the Governor in Council to hold office during pleasure for such term, not

exceeding three years, as will ensure, as far as possible, the expiration in any one year of the terms of office of not more than one-half of the directors.

Appointment of Chairman (2) The Chairman shall be appointed by the Governor in Council to hold office during pleasure for such term as the Governor in Council considers appropriate.

Vice-Chairman

(3) The Board shall elect a Vice-Chairman of the Board from among the directors.

R.S., 1985, c. E-20, s. 4; R.S., 1985, c. 1 (4th Supp.), s. 44(E).

Alternate directors

5. The Governor in Council may appoint a person to be an alternate director for any director who is selected from among persons employed in the public service of Canada and the alternate director so appointed shall act as a director during any period in which the director for whom he is an alternate is, by reason of absence or incapacity, unable to act.

R.S., c. E-18, s. 5.

Chairman to preside at meetings

6.(1) The Chairman shall preside at meetings of the Board and of the Executive Committee.

Absence, etc., of Chairman

(2) In the event of the absence or incapacity of the Chairman, or if the office of Chairman is vacant, the Vice-Chairman shall perform the functions of the Chairman during the absence, incapacity or vacancy.

Absence, etc., of Chairman and Vice-Chairman

(3) Where the Vice-Chairman is, by reason of circumstances referred to in subsection (2), authorized by that subsection to act as Chairman but the Vice-Chairman is himself absent or incapacitated or the office of Vice-Chairman is vacant, such of the other directors as are present at a meeting shall, if they constitute a quorum of the Board or of the Executive Committee, select a director to act as Chairman and the director so selected shall perform the functions of the Chairman until such time as the Chairman or Vice-Chairman is available to perform them.

R.S., c. E-18, s. 6; 1980-81-82-83, c. 163, s. 2.

Executive Committee

Executive Committee

7.(1) There shall be an Executive Committee of the Board consisting of the Chairman and four other directors selected by the Board.

Powers

(2) The Executive Committee may exercise any powers and perform any duties of the Board delegated to it by the Board.

R.S., c. E-18, s. 7; 1980-81-82-83, c. 163, s. 3.

President

Appointment of President

- 8.(1) The President shall be appointed by the Governor in Council to hold office during pleasure for such term as the Governor in Council considers appropriate.

Management of Corporation vested in President

- (2) The President is the chief executive officer of the Corporation and has on behalf of the Board the direction and management of the business of the Corporation with authority to act in the conduct of the business of the Corporation in all matters that are not by this Act or the by-laws of the Corporation specifically reserved to the Board or the Executive Committee.

Absence or incapacity of President

- (3) In the event of the absence or incapacity of the President, or if the office of President is vacant, the Board shall authorize a director or an officer of the Corporation to act as the President for the time being and shall fix the terms and conditions of his appointment and his remuneration, but no person so authorized by the Board has authority to act as President for a period exceeding sixty days without the approval of the Governor in Council.

R.S., 1985, c. E-20, s. 8; R.S., 1985, c. 1 (4th Supp.), s. 44(E).

Salaries and Expenses

Salaries, etc., of directors

- 9.(1) Subject to subsection (2), each of the directors not selected from among persons employed in the public service of Canada shall be paid by the Corporation such salary, fees or other remuneration as is fixed by the Governor in Council and each director is entitled to be paid by the Corporation reasonable travel and other expenses incurred by him in the course of his duties under this Act.

Salaries

- (2) The Chairman and, if the President is a person other than the Chairman, the President shall be paid by the Corporation a salary to be fixed by the Governor in Council.

R.S., c. E-18, s. 9; 1980-81-82-83, c. 163, s. 4; 1984, c. 31, s. 14.

Purposes and Powers

Purposes

- 10.(1) The Corporation is established for the purposes of supporting and developing, directly or indirectly, Canada's export trade and Canadian capacity to engage in that trade and to respond to international business opportunities.

Powers

- (1.1) Subject to any regulations that may be made under subsection (6), in carrying out its purposes under subsection (1), the Corporation may

- (a) acquire and dispose of any interest in any property by any means;
 - (b) enter into any arrangement that has the effect of providing, to any person, any insurance, reinsurance, indemnity or guarantee;
 - (c) enter into any arrangement that has the effect of extending credit to any person or providing an undertaking to pay money to any person;
 - (d) take any security interest in any property;
 - (e) prepare, compile, publish and distribute information and provide consulting services;
 - (f) procure the incorporation, dissolution or amalgamation of subsidiaries;
 - (g) acquire and dispose of any interest in any entity by any means;
 - (h) make any investment and enter into any transaction necessary or desirable for the financial management of the Corporation;
 - (i) act as agent for any person or authorize any person to act as agent for the Corporation;
 - (j) take such steps and do all such things as to it appear necessary or desirable to protect the interests of the Corporation; and
 - (k) generally, do all such other things as are incidental or conducive to the exercise of its powers, the performance of its functions and the conduct of its business. Use of services and facilities of departments, etc.
- (2) In exercising its powers under this Act, the Corporation shall, where appropriate, make use of the services and facilities of departments, boards and agencies of the Government of Canada.

Limit of liability

- (3) Subject to subsection (4), the contingent liability of the Corporation in respect of the principal amount owing under all outstanding arrangements entered in to pursuant to paragraph (1.1)(b) shall at no time exceed an amount equal to ten times the authorized capital of the Corporation, or such greater amount as may be specified in an appropriation Act.

Exclusion

- (4) The amount of the contingent liability referred to in subsection (3) that the Corporation has insured or reinsured or with respect to which the Corporation has a right, by agreement, to be indemnified shall not be taken into account in calculating the contingent liability under that subsection.

Minister of Finance may prescribe conditions

- (5) The Corporation shall, in exercising the powers conferred on it by paragraph (1.1)(h), comply with such conditions of general application as the Minister of Finance may prescribe.

Regulations

- (6) The Governor in Council may, on the recommendation of the Minister and the Minister of Finance, make regulations governing
- a) the disposal by sale or lease of property acquired by the Corporation for the purpose of such disposal;
 - (b) the entering into by the Corporation of arrangements that
 - i) have the effect of
 - (A) providing, to any person, any insurance, reinsurance, indemnity or guarantee,
 - (B) extending credit to any person, or
 - (C) providing an undertaking to pay money to any person, and
 - (ii) are made in respect of transactions not relating, directly or indirectly, to the carrying on of business or other activities outside Canada;
 - (c) the entering into by the Corporation of arrangements that have the effect of extending credit to a person in respect of the acquisition by that person of any interest, other than a security interest, in any entity;
 - (d) the entering into by the Corporation of arrangements that have the effect of providing to a person any insurance, indemnity or guarantee, in respect of the financing, by that person, of an acquisition by another person of any interest, other than a security interest, in any entity;
 - (e) the provision by the Corporation of consulting services on a fee basis; and
 - (f) the acquisition by the Corporation of any interest, other than a security interest or an interest resulting from the realization of a security interest, in any entity.

Approval

- (7) For greater certainty, the regulations made pursuant to subsection (6) may specify that certain transactions or classes of transactions of the Corporation require the approval of the Minister, the Minister jointly with the Minister of Finance, or the Governor in Council and, where so specified, the Minister, the Minister jointly with the Minister of Finance, or the Governor in Council is authorized to give that approval.

Publication of proposed regulations

- (8) Subject to subsection (9), the Minister shall cause to be published in the Canada Gazette at least sixty days before the proposed effective date thereof a copy of every regulation that the Governor in Council proposes to make under this Act and a reasonable opportunity shall be afforded to interested persons to make representations with respect thereto.

Exceptions

- (9) The Minister is not required to cause to be published a proposed regulation if the proposed regulation
 - (a) has been published pursuant to subsection (8) whether or not it has been amended as a result of representations made by interested persons as provided in that subsection; or
 - (b) in the opinion of the Minister, makes no material substantive change in an existing regulation.

R.S., 1985, c. E-20, s. 10; 1993, c. 26, s. 4.

Capital and Shares

Authorized capital

- 11.(1) The authorized capital of the Corporation is one billion five hundred million dollars divided into fifteen million shares of the par value of one hundred dollars each.

Subscription and payment for shares

- (2) Where the Board recommends that the Minister subscribe for unissued shares of the Corporation, the Minister may, if the Minister of Finance concurs, subscribe at par for such number of shares as he considers desirable and the amount of each subscription shall be paid to the Corporation out of the Consolidated Revenue Fund at such times and in such amounts as the Board requires.

Shares not transferable

- (3) The shares of the capital stock of the Corporation are not transferable and shall be held in trust for Her Majesty.

R.S., c. E-18, s. 11; R.S., c. 8(2nd Supp.), s. 2; 1973-74, c. 13, s. 1; 1974-75-76, c. 17, s. 1; 1977-78, c. 38, s. 1; 1980-81-82-83, c. 163, s. 6.

Borrowing

- 12. The Corporation may borrow money by any means, including issuing and selling bonds, debentures, notes and other evidences of indebtedness of the Corporation.

R.S., c. E-18, s. 12; 1980-81-82-83, c. 163, s. 7; 1984, c. 31, s. 14.

Loans to Corporation

- 13. At the request of the Corporation, the Minister of Finance may, out of the Consolidated Revenue Fund, lend money to the Corporation on such terms and conditions as are fixed by him.

R.S., c. E-18, s. 13.

Maximum borrowings of Corporation

- 14.(1) The aggregate amount of borrowings of the Corporation pursuant to sections 12 and 13 and outstanding shall at no time exceed an amount equal to fifteen times the aggregate of

- (a) the paid-in capital of the Corporation, and
- (b) the retained earnings of the Corporation, determined in accordance with the most recent statements of accounts of the Corporation for a financial year that have been audited by the Auditor General of Canada.

Calculation of maximum borrowings

- (2) For the purpose of calculating the aggregate amount of outstanding borrowings of the Corporation under subsection (1),
 - (a) accumulated deficits, and
 - (b) the retained earnings of the Corporation, where the Corporation and its auditor are unable to agree on the amount of the retained earnings, shall not be taken into account.

R.S., 1985, c. E-20, s. 14; 1993, c. 26, s. 5.

Reserves or provisions

- 15. The Corporation may establish one or more reserves or provisions out of which may be paid any losses sustained by the Corporation in the conduct of its business.

R.S., c. E-18, s. 15; 1980-81-82-83, c. 47, s. 14.

By-laws

By-laws

- 16. The Board may make by-laws
 - (a) for the regulation of its proceedings, including the delegation of any of its powers and duties to the Executive Committee and the fixing of quorums for meetings of the Board and the Executive Committee;
 - (b) prescribing the duties of any officers and employees of the Corporation;
 - (c) delegating to the President the conduct of any business of the Board;
 - (d) delegating, subject to any terms and conditions specified in the by-laws and notwithstanding any delegation of such authority to the Executive Committee pursuant to paragraph (a), to any one or more officers of the Corporation, jointly or severally, any authority to authorize the Corporation to exercise a power under this Act that is given specifically to the Board by any provision of this Act; and
 - (e) generally, for the conduct and management of its activities.

R.S., c. E-18, s. 16; 1980-81-82-83, c. 163, s. 9; 1984, c. 31, s. 14.

General

Offices

- 17. The Corporation may establish offices anywhere in Canada and the head office of the Corporation shall be in the National Capital Region described in the schedule to the National Capital Act.

R.S., 1985, c. E-20, s. 17; 1993, c. 26, s. 6.

Agent of Her Majesty

18. The Corporation is for all purposes an agent of Her Majesty in right of Canada.

R.S., c. E-18, s. 18; 1984, c. 31, s. 14.

Terms and conditions

19. The Board may, subject to this Act and any by-law of the Board, determine the terms and conditions on which the Corporation may exercise any power under this Act.

R.S., 1985, c. E-20, s. 19; 1993, c. 26, s. 7.

Staff

20. The Corporation may employ such officers and employees and such consultants and advisers as it deems necessary to carry out its purposes and shall fix the terms and conditions of their employment and their remuneration, which shall be paid by the Corporation.

R.S., c. E-18, s. 20.

Auditor

21. The Auditor General of Canada is the auditor of the Corporation.

R.S., c. E-18, s. 21; 1980-81-82-83, c. 163, s. 10; 1984, c. 31, s. 14.

Exemption from income tax

22. Section 27 of the Income Tax Act does not apply to the Corporation.

R.S., c. E-18, s. 22; 1970-71-72, c. 43, s. 3, c. 63, s. 4.

Authorization of the Minister

23.(1) Where the Corporation advises the Minister that it will not, without an authorization made pursuant to this section, enter into any transaction or class of transactions that it has the power to enter into under paragraphs 10(1.1)(a) to (e) or (i) to (k) and the Minister is of the opinion that it is in the national interest that the Corporation enter into any such transaction or class of transactions, the Minister, with the concurrence of the Minister of Finance, may authorize the Corporation to do so.

Amendment without authorization

(2) The Corporation may amend any agreement entered into pursuant to an authorization of the Minister made under subsection (1), without further authorization of the Minister, if the amendment in no way results in the agreement being inconsistent with the Minister's authorization.

Moneys required to discharge obligations to be paid out of C.R.F.

(3) All moneys required by the Corporation to discharge its obligations under any transaction entered into under this section shall be paid to the Corporation by the Minister of Finance out of the Consolidated Revenue Fund.

- (a) the paid-in capital of the Corporation, and
- (b) the retained earnings of the Corporation, determined in accordance with the most recent statements of accounts of the Corporation for a financial year that have been audited by the Auditor General of Canada.

Calculation of maximum borrowings

- (2) For the purpose of calculating the aggregate amount of outstanding borrowings of the Corporation under subsection (1),
 - (a) accumulated deficits, and
 - (b) the retained earnings of the Corporation, where the Corporation and its auditor are unable to agree on the amount of the retained earnings, shall not be taken into account.

R.S., 1985, c. E-20, s. 14; 1993, c. 26, s. 5.

Reserves or provisions

- 15. The Corporation may establish one or more reserves or provisions out of which may be paid any losses sustained by the Corporation in the conduct of its business.

R.S., c. E-18, s. 15; 1980-81-82-83, c. 47, s. 14.

By-laws

By-laws

- 16. The Board may make by-laws
 - (a) for the regulation of its proceedings, including the delegation of any of its powers and duties to the Executive Committee and the fixing of quorums for meetings of the Board and the Executive Committee;
 - (b) prescribing the duties of any officers and employees of the Corporation;
 - (c) delegating to the President the conduct of any business of the Board;
 - (d) delegating, subject to any terms and conditions specified in the by-laws and notwithstanding any delegation of such authority to the Executive Committee pursuant to paragraph (a), to any one or more officers of the Corporation, jointly or severally, any authority to authorize the Corporation to exercise a power under this Act that is given specifically to the Board by any provision of this Act; and
 - (e) generally, for the conduct and management of its activities.

R.S., c. E-18, s. 16; 1980-81-82-83, c. 163, s. 9; 1984, c. 31, s. 14.

General

Offices

- 17. The Corporation may establish offices anywhere in Canada and the head office of the Corporation shall be in the National Capital Region described in the schedule to the National Capital Act.

R.S., 1985, c. E-20, s. 17; 1993, c. 26, s. 6.

Agent of Her Majesty

18. The Corporation is for all purposes an agent of Her Majesty in right of Canada.

R.S., c. E-18, s. 18; 1984, c. 31, s. 14.

Terms and conditions

19. The Board may, subject to this Act and any by-law of the Board, determine the terms and conditions on which the Corporation may exercise any power under this Act.

R.S., 1985, c. E-20, s. 19; 1993, c. 26, s. 7.

Staff

20. The Corporation may employ such officers and employees and such consultants and advisers as it deems necessary to carry out its purposes and shall fix the terms and conditions of their employment and their remuneration, which shall be paid by the Corporation.

R.S., c. E-18, s. 20.

Auditor

21. The Auditor General of Canada is the auditor of the Corporation.

R.S., c. E-18, s. 21; 1980-81-82-83, c. 163, s. 10; 1984, c. 31, s. 14.

Exemption from income tax

22. Section 27 of the Income Tax Act does not apply to the Corporation.

R.S., c. E-18, s. 22; 1970-71-72, c. 43, s. 3, c. 63, s. 4.

Authorization of the Minister

23.(1) Where the Corporation advises the Minister that it will not, without an authorization made pursuant to this section, enter into any transaction or class of transactions that it has the power to enter into under paragraphs 10(1.1)(a) to (e) or (i) to (k) and the Minister is of the opinion that it is in the national interest that the Corporation enter into any such transaction or class of transactions, the Minister, with the concurrence of the Minister of Finance, may authorize the Corporation to do so.

Amendment without authorization

(2) The Corporation may amend any agreement entered into pursuant to an authorization of the Minister made under subsection (1), without further authorization of the Minister, if the amendment in no way results in the agreement being inconsistent with the Minister's authorization.

Moneys required to discharge obligations to be paid out of C.R.F.

(3) All moneys required by the Corporation to discharge its obligations under any transaction entered into under this section shall be paid to the Corporation by the Minister of Finance out of the Consolidated Revenue Fund.

Separate account

- (4) The Corporation shall maintain a separate account of all moneys received by way of receipts and recoveries, and of all disbursements made, in connection with all transactions entered into under this section and shall, subject to subsections (5) and (6), pay to the Receiver General all such receipts and recoveries.

Expenses and overhead

- (5) The Minister of Finance may authorize the Corporation to retain from any receipts and recoveries described in subsection (4) such part thereof as the Minister of Finance considers to be required to meet the expenses and overhead of the Corporation arising out of transactions described in that subsection.

Financial management

- (6) The Minister, with the concurrence of the Minister of Finance, may authorize the Corporation to make any investment or enter into any transaction or any class of transactions necessary or desirable for the management of assets and liabilities arising out of any transaction that may be entered into pursuant to this section.

R.S., 1985, c. E-20, s. 23; 1993, c. 26, s. 8.

Limit of liability

24.(1) Subject to subsection (2), in respect of transactions entered into pursuant to section 23, the total of

- (a) the contingent liability of the Corporation in respect of the principal amount owing under all outstanding arrangements giving rise to contingent liabilities,
- (b) the obligation of the Corporation to advance funds in respect of any outstanding arrangement that has the effect of extending credit or to pay money to any person in respect of any outstanding arrangement, and
- (c) the outstanding principal amount of obligations owed to the Corporation in respect of any arrangement that has the effect of extending credit shall at no time exceed thirteen billion dollars.

Exclusion

- (2) The amount of
- (a) the contingent liability referred to in paragraph (1)(a) that the Corporation has insured or reinsured or with respect to which the Corporation has a right, by agreement, to be indemnified, and
 - (b) the obligations referred to in paragraphs (1)(b) and (c) that the Corporation has sold, assigned or otherwise transferred on a non-recourse basis shall not be taken into account in calculating the total liabilities and obligations under subsection (1).

R.S., 1985, c. E-20, s. 24; 1993, c. 26, s. 8.

Review

- 25.(1) Five years after the coming into force of this section and every ten years thereafter, the Minister shall cause a review of the provisions and operation of this Act to be undertaken in consultation with the Minister of Finance.

Report to Parliament

- (2) The Minister shall, within one year after causing a review to be undertaken pursuant to subsection (1), submit a report on the review to Parliament.

Study

- (3) Each report submitted to Parliament pursuant to subsection (2) shall be reviewed by such committee of the Senate and of the House of Commons or such joint committee as is designated or established for the purpose of reviewing such report.

R.S., 1985, c. E-20, s. 25; 1993, c. 26, s. 8.

RELATED PROVISIONS

- 1993, c. 26, s. 9:Transitional

- 9.(1) Transactions entered into under sections 24, 29, 33, 34 and 39 of the Export Development Act, as those provisions read immediately before the coming in to force of section 8 of this Act, are deemed to have been entered into under section 10 of that Act, as amended by section 4 of this Act.

Idem

- (2) Transactions entered into under sections 27, 31 and 35 of the Export Development Act, as those provisions read immediately before the coming into force of section 8 of this Act, are deemed to have been entered into under section 23 of that Act, as enacted by section 8 of this Act.

APPENDIX 2

Letter from Auditor General of Canada to the Chair of the Committee



AUDITOR GENERAL OF CANADA

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA

240 Sparks Street
Ottawa, Ontario
K1A 0G6

16 November 1999

Mr. Bill Graham, M.P.
Chair
Standing Committee on Foreign Affairs
and International Trade
Room 261, Confederation Building
Ottawa, Ontario
K1A 0A6

Dear Mr. Graham:

I understand your Committee is considering, as part of the review required by sub-section 25(3) of the *Export Development Act*, the Report on the Review of the *Export Development Act*, prepared by Gowling, Strathy and Henderson. This Report contains a recommendation to remove the Auditor General of Canada as statutory auditor of Export Development Corporation. We were surprised by this recommendation because, to the best of our knowledge, this issue was not raised in any of the submissions to the team which undertook the review. Indeed, some submissions recommended expansion of the role of the Auditor General in EDC with respect to environmental matters. I was also dismayed by the fact that my Office was not consulted before this recommendation was submitted to the Minister.

I wish to advise you that I disagree strongly with the recommendation. In my view, the Auditor General should be the auditor and provide the necessary assurances to Parliament in entities that have a significant effect on the financial statements of the Government of Canada, where the government's financial exposure is significant, and/or where there is an important and ongoing public policy purpose. EDC meets all three criteria as evidenced by the following specifics:

- i) EDC carries out an important public policy role. It assumes higher risks than would normally be assumed by private sector organizations. The impact is evidenced, for example, by the fact that it has established provisions for losses on loans on its total portfolio that are many times those of Canadian commercial financial institutions. It has also been argued that EDC is slower than private sector institutions to withdraw its products and services when export or domestic markets experience economic difficulty. Finally, in response to government trade priorities, EDC is striving to support more small and medium sized enterprises and to diversify in to more higher risk markets.
- ii) EDC administers "Canada Account" transactions on behalf of the government. These government transactions involve loans of some \$3 billion and a further \$2.5 billion of contingent liabilities.
- iii) EDC is an "agent of her Majesty" and has capital market borrowings approaching some \$13 billion. These loans carry the full faith and credit of Canada and "constitute a charge on and are payable out of the Consolidated Revenue Fund of Canada".
- iv) EDC's loans are frequently involved when the government of Canada offers debt relief to sovereign borrowers. Since 1992, EDC has received some \$800 million from the government as compensation for debt relief provided to sovereign borrowers.

In light of these factors and in my view, the Auditor General of Canada is better able to ensure that Parliament's needs are served and the public interest protected. Further, the Auditor General is also better able to fulfil his responsibilities as auditor of the accounts of Canada if he is also the auditor of EDC, given the significance of EDC's impact on those accounts. I understand that the President of EDC supports the continued role of the Auditor General as statutory auditor of EDC.

It might be argued that there are benefits to having a private sector auditor for EDC given that it operates using commercial principles where possible. However, I would point out that to the extent that my Office requires specialized skills and experience to carry out a particular audit which are not available within the Office, we routinely engage them from the private sector through professional services contracts. Given EDC's commercial and public policy objectives, we bring the required expertise to our work, combining it with our unique expertise as legislative auditors, while maintaining our focus on serving Parliament and protecting the public interest.

The Gowling, Strathy and Henderson Report also contains a recommendation that EDC be re-scheduled to Part II, Schedule III of the *Financial Administration Act* (FAA). Such a decision would result in a less stringent control regime than is presently the case for EDC as a Part I corporation and this would put more onus on the Board of the Corporation to maintain strong corporate governance mechanisms. It would require the approval of the Governor in Council and, accordingly, the government would have to be persuaded by the merits of a proposal to re-schedule EDC. Assuming that a statutory requirement for audit of EDC by the Auditor General is maintained

(as is presently the case in the *Export Development Act*) and that EDC meets the minimum standards set out in the *FAA* in order for a Crown corporation to be rescheduled to Part II, we would not oppose such a rescheduling.

I would be pleased to provide further information on these issues or to meet with you or your committee to discuss them further.

Yours sincerely,

ORIGINAL SIGNED BY

L. Denis Desautels, FCA
Auditor General of Canada

cc: Patrick Lavelle
Chairman of the Board
Export Development Corporation

Ian Gillespie
President
Export Development Corporation

Janice Hilchie
Clerk of the Standing Committee on Foreign Affairs
and International Trade

APPENDIX 3

List of Witnesses

Associations and Individuals	Meeting	Date
Export Development Corporation A. Ian Gillespie, President and CEO Glen Hodgson, Director, Government and International Relations Gilles Ross, First Vice-President, Legal Services and Secretariat Eric Siegel, Executive Vice-President, Medium and Long-term Financial Services	5	Tuesday, November 2, 1999
Department of Foreign Affairs and International Trade Louise Charron-Fortin, Director General Trade Commissioner Service, Planning and Policy Richard Lecoq, Director, Export Finance Division Robert Shaw-Wood, Deputy Director, Export Finance Division	7	Thursday, November 4, 1999
Gowling, Strathy and Henderson Guy David, Lawyer, Project Leader of the Review Team Maxime Faille, Lawyer, Project Assistant of the Review Team Stan McRoberts, Research Economist, Review Team Gerald E. Shannon, Chair of Stakeholder Consultations, Review Team		
Development and Peace Jacques Bertrand, Researcher	8	Tuesday, November 16, 1999
EDC Working Group Pamela Foster, Spokesperson Aaron Freeman, Spokesperson		
Inter-Church Committee for Human Rights in Latin America Bill Fairbairn, South America Program Co-ordinator Kimy Pernia, Indigenous Leader from the Embera Katio Nation		
International Centre for Human Rights and Democratic Development Hon. Warren Allmand, President		

Associations and Individuals	Meeting	Date
Mining Watch Canada Joan Kuyek, National Coordinator	8	Tuesday, November 16, 1999
North-South Institute Gail Whiteman, Senior Researcher on Corporate Social Responsibility		
Probe International Patricia Adams, Executive Director		
West Coast Environmental Law Association Linda Nowlan, Spokesperson		
Alliance of Manufacturers and Exporters Canada Alan Curleigh, Chair of the Alliance and Executive Vice-President, Klöckner Stadler Hurter Limited Buzz Grant, Vice-President, Finance, MDS AeroSupport Corporation David Hylton, Director, Special Projects Kvaerner Chemetics Jayson Myers, Senior Vice-President and Chief Economist William Neil, Director, Government Relations — International Nortel Networks	10	Thursday, November 18, 1999
Association of Consulting Engineers of Canada Timothy Page, President		
Bombardier Inc. Réjean Bourque, Director, Finance and Treasury Richard Sloan, Vice-President and General Manager, Structured Finance		
Canadian Chamber of Commerce Robert Keyes, Vice-President, International		
Canadian Factors Association Mark Perna, Chairman and President of Accord Business Credit Michael Teeter, Director, Government Relations Group, IGRG	11	Tuesday, November 23, 1999
Canadian Financial Insurance Brokers Ltd. Clive Aston, President		

Associations and Individuals	Meeting	Date
Insurance Bureau of Canada Paul Kovacs, Senior Vice-President, Policy Development Robert J. Labelle, Senior Vice-President, Chief Agent, Euler American Credit Indemnity Jules R. Quenneville, President and CEO, Guarantee Company of North America	11	Tuesday, November 23, 1999
SNC-LAVALIN Group Inc. Christiane Bergevin, Senior Vice-President and General Manager Jacques Lamarre, President and Chief Executive Officer		
Aerospace Industries Association of Canada Peter Boag, Vice-President Peter Smith, President and Chief Executive Officer	12	Tuesday, November 30, 1999
Automotive Parts Manufacturers' Association Gerry Fedchun, President		
Export Development Corporation A. Ian Gillespie, President and CEO Louise Landry, Vice-President, Corporate Performance and Communications Gilles Ross, First Vice-President, Legal Services and Secretariat Eric Siegel, Executive Vice-President, Medium and Long-term Financial Services		
Med-Eng Systems Inc. Richard L'Abbé, President		
Nortel Networks John Roth, President and CEO		

APPENDIX 4

List of Submissions

Aerospace Industries Association of Canada

Alliance of Manufacturers & Exporters Canada

Association of Consulting Engineers of Canada

Automotive Parts Manufacturers' Association

Bombardier Inc.

Canada — China Business Council

Canadian Advanced Technology Association

Canadian Bankers Association

Canadian Factors Association

Canadian Financial Insurance Brokers Ltd.

Coady International Institute

Development and Peace

EDC Working Group

Export Development Corporation

Gowling, Strathy and Henderson

Insurance Bureau of Canada

Inter-Church Committee on Human Rights in Latin America

Kimy Pernia Domico, Embera Katio of Northern Cordoba, Colombia

Med-Eng Systems Inc.

Mining Watch Canada

North-South Institute

Office of the Auditor General of Canada

Probe International

SNC-Lavalin Group Inc.

West Coast Environmental Law Association

REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE

Pursuant to Standing Order 109, the Committee requests that the Government table a comprehensive response to this Report.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings is tabled (*Meeting Nos. 5, 7, 8, 10, 11, 12, 15 and 16*).

Respectfully submitted,

Bill Graham,
Chair

Exporting in the Canadian Interest: Reviewing the *Export Development Act* Minority Report of the Official Opposition Members of the Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade

December 13, 1999

Deepak Obhrai MP, Official Opposition Critic for International Trade

The Reform Party maintains that government should not compete with the private sector.”¹

At p. 12 of its *Report on the Review of the Export Development Act*, hereinafter “Report”, Gowling, Strathey and Henderson, hereinafter “Gowlings”, wrote:

“EDC is one of the few remaining federal government institutions that compete directly with the private sector in Canada for its day to day operations. Its main domestic competitors are the credit insurance companies, factors and the banks.”

At various points in its Report, Gowlings observes that EDC’s status as a crown corporation “likely confers a competitive advantage over the private sector.”²

At the Standing Committee’s November 23 hearings in Ottawa, virtually all of the witnesses representing Canada’s insurance industry, urged that EDC should exit from the short-term export credit insurance market and the domestic insurance market.³

Mr. Jules R. Quenneville told the Committee that in all of the other OECD countries public agencies no longer participate in the short-term export credit insurance market, other than servicing some high risk transactions. He described how out-of-step Canada is with the rest of the world:

“EDC is alone in that it still has almost all of its resources tied up in providing services that banks and insurers had been supplying for many years in other countries.”⁴

This view is confirmed by the Banks:

¹ *The Blue Book*, Principles & Policies of the Reform Party of Canada, 1999. Privatization and Crown Corporations, p. 30.

² Report, p. 53. Similar comments are made at pp. 13, 17, 62 and 68.

³ The witnesses were Mr. Jules R. Quenneville (President and CEO, The Guarantee Company of North America), Mr. Mark Perna (President, Accord Business Credit and Chairman, Canadian Factors Association), Mr. Paul Kovacs (Senior Vice-President of the Insurance Bureau of Canada), Mr. Robert J. Labelle (Senior Vice-President, Chief Agent, Euler American Credit Indemnity), Mr. Michael Teeter (Director, The Industry Government Relations Group) and Mr. Clive Aston: (President, Canadian Financial Insurance Brokers Ltd.)

⁴ Jules R. Quenneville, Committee hearings, November 23rd.

“In [medium-term export financing] EDC provides direct competition for the Banks. The banking industry suggests that funded deals by EDC should only be allowed when there is no participation by the private sector.”⁵

In fact, the five largest Schedule 5 banks now provide \$9 in medium-term export financing for every \$1 provided by EDC.⁶ Sadly much of this work is through foreign operations and co-operation with foreign Export Credit Agencies, (ECAs) (in preference to EDC) as these provide a guarantee of repayment of 85% of the value of the loan. In Canada, not only does the EDC compete directly with Canadian banks, but EDC’s arrangements in guaranteeing medium-term export-related bank loans, put Canadian banks at a disadvantage vis-à-vis foreign competitors and add a further complication in multi-country syndication deals.⁷

Given that witnesses at the Committee hearings, written submissions received by the Official Opposition and indeed the Report itself acknowledge that EDC competes rather directly with Canada’s banks and insurers, three questions must be asked:

1. Why does EDC exist at all?
2. Is this type of government-private sector competition in the national interest?
3. Should EDC be maintained over the long term?

Why does EDC Exist?

The Export Development Corporation exists to “support and develop trade between Canada and other countries and Canada’s competitiveness in the international market-place.”⁸ Its original mandate was to provide export-related services which the private sector could not and “protect Canadian exporters by responding to competition from agencies with foreign government support.”⁹

Thus in very large measure the Export Development Corporation’s existence is based on the fact that most if not all of our fellow exporting nations also have an ECA. World wide, ECAs provide long - term export insurance and medium and long term export financing for purchases of aircraft, ships, nuclear power plants, satellites and other high-ticket items where the loan is often made to a sovereign foreign government and the loan will be paid off over a decade or more. Given that in most cases, the private sector does not have the risk appetite for such ventures, many nations see an ECA as

⁵ Page 2 of a November 25th letter from Canadian Bankers Association President & Chief Executive Officer, Raymond Protti to International Trade Minister the Honourable Pierre Pettigrew.

⁶ Source, 1998 “League Tables” as provided by Bank of Nova Scotia and featured as p 65 of Report.

⁷ Report, pp. 65-67 and, letter (supra note 5), pp. 2-3.

⁸ Purpose: *Export Development Act*, R.S.C., E-20.

⁹ Report, p. 9, quoting from 1944 Act which created the *Export Credits and Insurance Agency*, the EDC’s predecessor.

an essential tool in competing against other nations in selling their high ticket items to foreign governments.

Is EDC's form of government-private sector competition in the national interest?

In the world of export credits the obvious ability of government backed ECAs to unfairly subsidize exports and thereby distort competition resulted in the drafting of the 1978 OECD "Consensus" rules. These were "put in place to avoid having to resort to government supported predatory credit packages which would result in an uneven playing field for the sale of goods and services".¹⁰

Since that 1978 Consensus, the ability of government-backed ECAs to use 'predatory financing' to give their nations products an unfair competitive advantage has played a role in the recent Canada-Brazil dispute over regional jets, and the lengthy Boeing — Airbus fight. The crucial need for clear rules was underscored in 1998 when OECD nations again attempted to draft an agreement to have countries compete on the strength of their products rather than the depth of the national treasuries. The main purpose of the OECD Arrangement on Guidelines for Officially Supported Export Credits is:

"to provide the institutional framework for an orderly export credit market; it aims to prevent an export credit race in which exporting countries compete on the basis of who grants the most favourable financing terms rather than on the basis of the price and quality of the product. The Arrangement sets limits on the terms and conditions for export credits involving credit terms of two years or more — that is, that are insured, guaranteed, extended, refinanced or subsidised by or through export credit agencies."¹¹

Both the 1978 OECD Consensus and the 1998 OECD Arrangement contain similar commitments to avoid 'predatory' or 'subsidised' financing. In a world in which export financing has been the subject of protracted trade disputes, transparency becomes an important tool in proving that financing is not being subsidised. Transparency allows neutral third parties to differentiate between the deal which an ECA finances because the terms are too risky for the private sector, and the deal where the ECA uses its government's backing to offer the kind of financing that lures customers to its exporters' products.

For instance, at p. 29 of its Report, Gowlings writes:

"Some OECD countries wish to see all ECA business fall under the Consensus disciplines. These countries question that an ECA should be able to operate its own book on commercial terms and a government book on OECD consensus terms. They believe that government ownership should automatically dictate adherence to Consensus guidelines on all business. This argument is not persuasive in the case of EDC which has been financially self-sustaining in all of its years of operation but one." (emphasis added)

¹⁰ Report, p. 27. The "Consensus" is a "Gentleman's Agreement" among participants and has no legal status.

¹¹ Preamble of Arrangement. Participants were: Australia, Canada, the European Community (which includes the following countries: Austria, Belgium, Denmark, Finland, France, Germany, Greece, Ireland, Italy, Luxembourg, the Netherlands, Portugal, Spain, Sweden, and the United Kingdom) Japan, Korea, New Zealand, Norway, Switzerland and the United States.

Thus, at least in some circles, the fact that EDC is self-sustaining is seen as proof that it cannot be offering either insurance or financing on “predatory” terms. This perspective was rejected completely by Patricia Adams, Executive Director of Probe International, in her November 16, 1999 testimony before the Committee:

“EDC finances its activities at preferential rates on the good faith and credit of the taxpayer. It does not pay taxes to the government or dividends to shareholders, and it doesn’t obtain re-insurance or abide by the same regulations governing the private sector. Gowlings acknowledged that these financial benefits conferred on EDC from its crown status and I quote, ‘Likely confers a competitive advantage over its private sector competitors’. Gowlings also confirmed that EDC must mine the profitable, private financial services sector, both banking and insurance, to finance commercially unviable high-risk projects.”

That competing against the private sector is how EDC earns the revenue to finance “higher-risk” business and still be self sustaining is readily acknowledged by Gowlings:

“The need to be self-sustaining and to operate without subsidy or government equity infusions has an impact upon EDC’s risk appetite, as well as its competitiveness for commercial quality business. In short, without commercial quality business to offset its higher risk business, EDC would require substantially more capital as well as annual government appropriations.”¹²

Thus Gowlings appears to support continued EDC-private sector competition:

“Representatives of private sector financial institutions and others have advocated that EDC should be a “residual” player where private sector services are available. However the evidence is quite clear that EDC could not continue as a self sustaining organisation if it were to retrench in this manner.”¹³

In fact, if such a retrenchment were to occur, the private sector, which pays taxes and shareholder dividends and must respect Canada’s regulatory framework, would provide short-term export insurance and some medium term export financing. Most medium and long term export financing and insurance (which are too risky for the private sector) would be done by a downsized EDC or possibly directly by the Department of Foreign Affairs and International Trade. Under such a system, the taxpayer would be ultimately responsible for EDC’s capital. As a result, the decisions currently being made by EDC behind closed doors might be more closely scrutinized by Parliament. Furthermore, observers would be able more readily to distinguish between deals that are too risky for the private sector, and those where government backing is being used to influence or attract a deal that might not otherwise be viable, or which would otherwise go to another nation’s exporters.

We believe that the role of Government in providing export-related finance or insurance should be limited only to directly providing services which are unviable for the private sector. We further believe that banks and insurance companies should be treated in a manner that puts them on a level playing field with financial institutions in other OECD countries that have ECAs.

¹² Report, p. 11.

¹³ Report, p. 12.

It is therefore the Recommendation of the Official Opposition that:

- I. Short-Term insurance both domestically and for export — related matters should be returned to the private sector. Ultimately, if a short-term deal is seen as too risky for the private sector there is no reason why the Canadian taxpayer should want to get involved; and:
- II. The government should make a program available to the banks on Canada Account which would provide guarantees for Consensus loans. Under such a scenario, the Government would guarantee a portion (up to 85%) of the loan for an exposure fee or guarantee fee. This would put Canada's banks on a level playing field with foreign competitors, reduce EDC — bank competition, and facilitate greater Canadian bank participation in multi-country contracts where syndication is required; and
- III. The Department of Foreign Affairs and International Trade or a Federal agency, accountable to Parliament, would assume responsibility for any other services which the private sector can not provide.

Should an ECA be maintained over the long term?

If the OECD participants take their 1998 Arrangement seriously, there may soon come a day when the private sector provides virtually all export financing and insurance. The costly long-term deals might operate the same way car purchases are handled. The client's buying decision would be based on the competitive advantages of the products and the financing (perhaps offered by a multinational consortium) would be based on the buyer's credit rating and whether an equity could be taken in the item being purchased.

"There is a strong argument around for abolishing ECAs altogether, so that all export finance is provided by the private sector on commercial terms, but obviously no individual country can afford to scrap its ECA unilaterally."¹⁴

Clearly as long as our competitors have a state-backed ECA, Canada will need an agency to provide our exporters' clients with financing and insurance on terms which may not be attractive to the private sector while remaining "unpredatory" from the point of view of foreign ECAs and the Canadian taxpayer. At the same time Canada must push for changes that are compatible with a changing world situation and evolving principles of trade.

Since the creation of the Export Credits and Insurance Agency in 1944, many of the sovereign government entities who were once the primary customers for aircraft, telephone systems, satellites, ships and power plants have been privatized. Around the world, airlines are now in private sector hands and the world's ships are owned by private sector oil companies, cruise lines, cargo carriers

¹⁴ Tim Plumptre, Senior Vice-President, Trade Financing and Correspondent Banking, Bank of Nova Scotia, in a Dec 7, 1999 written response to questions submitted by the Office of the Leader of the Opposition.

and ferry firms. Private sector firms launch the private sector satellites for private sector broadcasters. Private sector consortiums are building, owning and operating airports, tunnels, highways, commuter railways and phone services. Even in communist countries like China, domestic private sector banks are financing infrastructure and are increasingly ready to participate in export finance on market terms. Increasing the “sovereign” buyer is being replaced by a private sector one; and one who cannot hide behind the shield of sovereignty in trying to avoid payment of debt. All of these developments and recent commitments to “level playing fields” “elimination of subsidies” and “transparency” in recent trade agreements make it possible to envision a world where the ECAs of the 1950s, will not exist at all.

It is therefore the Recommendation of the Official Opposition that:

- IV. Canada should also (in keeping with the spirit of the OECD 1998 Arrangement) use the OECD and current and future WTO rounds to promote changes to international trade rules so as ultimately to make all government-backed lenders obsolete.

EXPORTING IN THE CANADIAN INTEREST: REVIEWING THE *EXPORT DEVELOPMENT ACT*

Dissenting report by the Bloc Québécois on the Report to the House of Commons by the Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade December 1999

I Introduction

It was with a spirit of co-operation, openness and keen interest that the Bloc Québécois participated in the proceedings of the Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade reviewing the *Export Development Act*.

However, the Bloc Québécois can only deplore the cavalier and contemptuous determination of the Liberal majority to adopt the present Report in haste, on the strength of more than dubious procedural considerations.

Given the importance of this report and the time spent by this Committee listening to numerous witnesses, it is unacceptable that it was adopted in barely 10 minutes. Because of this, the Committee Chair, supported by the Liberal majority, evaded debate in Committee solely so that they could table the Report in the House before it adjourned for the holidays.

In the same way, the Chair insisted on maintaining the schedule of Committee meetings the same day as Bill C-20, on the clarity of the referendum process in Quebec, was being debated in the House.

It should be noted that the final meeting, held December 14, 1999, lasted at most about 15 minutes, and that was apparently enough time for the Liberals to adopt a report of a hundred pages! The Liberal majority relied on members who had barely participated in the review of the Act to push through the second draft of the Report without even considering its content.

This is a sad episode in the Committee's proceedings, which are supposed to take place in an atmosphere of seriousness, cordiality and civility. The animosity between members of the Committee was palpable, and in our opinion greatly undermined the smooth functioning of the final segment of the review in question.

II Transparency

The Bloc Québécois considers that, despite everything, the spirit of the *Export Development Act* does generally respond to its underlying objectives. Based on invaluable evidence presented during the public hearings, the Bloc Québécois is however of the opinion that there is an obvious, indeed flagrant, lack of transparency from EDC's part. Access to information cruelly lacks.

In the course of the hearings, witnesses applauded the fact that the Export Development Corporation (EDC) was not obligated to disclose business information that could cause them prejudice. The Bloc Québécois is sensitive to their worries. However, it is totally unacceptable to us that such a situation continues. We fear that to keep these standards will undermine the positive effects of the Act.

It is normal to fear that, with such lack of transparency, EDC's activities might serve inappropriate purposes, or even purposes completely contrary to those set out in the Act. For example, even during an actual review of the Act, it was impossible for a Bloc Québécois MP to obtain a breakdown showing EDC's financing activities in Quebec.

It therefore seems absolutely essential to the Bloc Québécois that EDC, as recommended by the Gowlings Report, be subject to the *Access to Information Act*.

III Human rights

In the same way, we have serious reservations about EDC and respect for human rights.

EDC, while offering financing services, is especially active in the area of credit insurance. Among the risks it assumes are political factors. Even in assessing political risks, EDC does not take the human rights situation into account.

Before giving its support to an enterprise, EDC should at least make sure that the firm in question supports the code of conduct on human rights set out by the OECD.

It is unacceptable that the Act be used as a way to get around the values that guide our society, just to make possible generous financing for businesses operating, very often, in developing countries.

IV Environmental standards

In the Bloc Québécois's opinion, the recommendations made by the Committee on EDC's environmental responsibility are nothing but pious platitudes. We consider these recommendations should have been more concrete, in order to strengthen EDC's environmental standards framework. The reader need only look at recommendation 21 in the Report to see how pointless it is.

The Bloc Québécois would have liked EDC to draw more on the models of the World Bank or the European Reconstruction and Development Bank. These require, for every sensitive project, an impact study, public hearings and above all a transparent process.

We do not agree that EDC, funded with public money, should put that money toward projects that entail either destruction of the environment or the violation of human rights, with complete impunity and extreme secrecy.

V Conclusion

Although we can see EDC's positive and indispensable role, it seems essential to us that it functions as a Crown corporation of a State that cannot, blindly, support exports and investments abroad, without concerns for the other impacts of its action.

développement (BERD), puisqu'on y prévoit, pour chaque projet sensible, une étude d'impact, des audiences publiques et surtout la transparence du processus.

Nous n'acceptons pas que la SBE, à même des fonds publics, finance des projets qui entraîneront soit la destruction de l'environnement ou la violation des droits humains et ce, en toute impunité et dans le plus grand secret.

V. Conclusion

Bien que nous considérions positif et indispensable le rôle que joue la SBE, il nous apparaît essentiel qu'elle se conduise comme une société de la Couronne d'un État qui ne peut, les yeux fermés, encourager et supporter les exportations et les investissements à l'étranger, sans considérer les autres effets de son action.

les précieux témoignages recueillis lors des audiences publiques, est d'avoir qu'il y a toutefois un manque évident et marqué de transparence dans le fonctionnement de la SBE. L'accès à l'information fait cruellement défaut.

Au cours des audiences, des témoins se sont réjouis du fait que la Société pour l'expansion des exportations (SEE) ne soit pas tenue de rendre publics des renseignements d'affaires dont la divulgation pourrait leur être préjudiciable. Le Bloc Québécois est sensible à leurs préoccupations. Cependant, il est tout à fait inacceptable aux yeux du Bloc Québécois qu'une telle situation persiste et nous craignons que le maintien de ces standards ne viennent miner l'effet positif de la Loi.

Il est normal de craindre, avec un tel manque de transparence, que les activités de la SEE puissent servir des desseins inappropriés, voire même tout à fait contraires aux visées de la Loi. Ainsi, dans le cadre même de l'examen de la Loi, il a été impossible à un député du Bloc Québécois d'obtenir la ventilation des activités financières de la SEE au Québec.

Ainsi, il est apparu primordial au Bloc Québécois que la SEE, conformément aux recommandations du Rapport Gowlings, soit assujettie à la Loi sur l'accès à l'information.

III. Droits de la personne

De la même manière, nous émettons de sérieuses réserves quant au respect des droits de la personne par la SEE.

La SEE, bien qu'offrant des services de financement, est particulièrement active dans le domaine de l'assurance-crédit. Parmi les risques qu'elle assume on retrouve les facteurs politiques. Or, même dans l'évaluation des risques politiques, la SEE ne tient pas compte de la situation des droits de la personne.

Avant d'accorder son soutien à une entreprise, la SEE devrait minimalement s'assurer que la firme en question souscrive au code de conduite énoncé par l'OCDE concernant les droits de la personne. Ainsi, il est inacceptable que la Loi serve de voie de contournement des préceptes qui guident notre société, ceci, afin de permettre certaines largesses à des entreprises oeuvrant très souvent dans des pays en développement.

IV. Normes environnementales

Le Bloc Québécois est d'avis que les recommandations émises par le Comité relativement à la responsabilité environnementale de la SEE se limitent à des vœux pieux. Nous estimons qu'elles devraient s'appuyer sur une base plus concrète de manière à refléter davantage le devoir de la SEE à ce sujet. Ainsi, il serait plus qu'intéressant pour le lecteur de relire la recommandation 21 du Rapport afin d'en constater la futilité.

À cet égard, le Bloc Québécois aurait souhaité que la SEE s'inspire davantage du cadre de fonctionnement de la Banque mondiale ou de la Banque européenne de reconstruction et de

EXPORTER DANS L'INTÉRÊT DU CANADA: EXAMEN DE LA LOI SUR L'EXPANSION DES EXPORTATIONS

Rapport dissident du Bloc Québécois sur le Rapport à la Chambre des communes du Comité permanent des Affaires étrangères et du Commerce international Décembre 1999

I. Introduction

C'est dans un esprit de collaboration, d'ouverture et avec un grand intérêt que le Bloc Québécois a participé aux travaux du Comité permanent des Affaires étrangères et du Commerce international portant sur l'examen de la Loi sur l'expansion des exportations.

Cependant, le Bloc Québécois déplore l'attitude cavalière et méprisante de la majorité libérale dans sa tentative, basée sur des considérations procédurales plus que discutables, d'adopter à la hâte le présent Rapport.

Étant donné l'importance du Rapport et le temps consacré par le Comité à l'écoute de nombreux témoins, il est inacceptable qu'il ait été adopté en quelque 10 minutes. Ce faisant, la Présidence du Comité, épaulée par la majorité libérale a éludé les discussions en Comité dans l'unique objectif de pouvoir déposer le Rapport à la Chambre avant l'ajournement des Fêtes.

De la même manière, la Présidence s'est entêlée à maintenir le rythme des réunions du Comité le jour même où était débattu en Chambre le projet de loi C-20 portant sur la clarté du processus référendaire au Québec.

En ce sens, notons le déroulement de la dernière réunion, tenue le 14 décembre 1999, laquelle a duré tout au plus une quinzaine de minutes, le temps nécessaire aux libéraux pour adopter, sans étude ou discussion, un rapport d'une centaine de pages! La majorité libérale a eu recours à des membres qui ont peu ou pas participé à l'examen de la Loi afin d'adopter à la hâte la seconde ébauche du Rapport, sans même en considérer le contenu.

Il s'agit là d'un épisode triste des travaux du Comité, lesquels sont réputés se dérouler dans le sérieux, la cordialité et la civilité. L'animosité entre les membres du Comité était palpable et, à notre avis, a grandement nui à la bonne marche du dernier segment de l'étude en question.

II. De la transparence

Le Bloc Québécois considère que malgré tout, l'esprit de la Loi sur l'expansion des exportations répond généralement aux objectifs qui ont jadis guidé son adoption. Le Bloc Québécois, se basant sur

Par conséquent, l'opposition officielle recommande :

IV. Que le Canada, conformément à l'esprit de l'Arrangement de 1998 de l'OCDE, utilise les cycles de négociation de l'OCDE et de l'OMC pour promouvoir la modification des règles du commerce international de façon à finir par rendre obsolètes tous les prêteurs bénéficiant d'un soutien public.

III. Que le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international ou un organisme fédéral, comptable au Parlement, assume la responsabilité de tout autre service que le secteur privé ne peut fournir.

Faudrait-il maintenir un OCE à long terme?

Si les participants de l'OCDE prennent au sérieux leur Arrangement de 1998, le secteur privé pourrait bientôt fournir presque tout le financement et toute l'assurance à l'exportation. Le mode de fonctionnement pour les coûteux projets à long terme pourrait être le même que pour les achats d'automobiles. Pour le client, la décision d'acheter serait fondée sur les avantages concurrentiels du produit. Le financement (peut-être offert par un consortium multinational) serait fondé sur la cote de crédit de l'acheteur et sur la possibilité de prendre une participation dans le produit acheté.

De fort arguments circulent en faveur de l'abolition des OCE, de sorte que tout le financement des exportations soit fourni par le secteur privé à des conditions commerciales, mais, évidemment, aucun pays ne peut se permettre de supprimer ses OCE unilatéralement¹⁴.

Il est clair qu'aussi longtemps que nos concurrents auront un OCE appuyé par l'État, le Canada aura besoin d'un organisme pour offrir aux clients de nos exportateurs du financement et de l'assurance à des conditions qui n'intéresseraient peut-être pas le secteur privé, tout en demeurant « non prédatrice » du point de vue des OCE étrangers et du contribuable canadien. En même temps, le Canada doit faire pression pour des changements qui s'accordent avec la situation mondiale et les principes commerciaux en évolution.

Depuis la création, en 1944, de la Société d'assurance des crédits à l'exportation, nombre des entités du gouvernement souverain qui avaient été les principaux clients pour les aéronefs, les systèmes téléphoniques, les satellites, les navires et les centrales électriques ont été privatisées. Dans le monde entier, les transporteurs aériens sont maintenant passés au secteur privé, et les navires appartiennent à des pétrolières, des croisiéristes et des entreprises de cargos et de traversiers. Des sociétés privées lancent des satellites privés pour des diffuseurs privés. Des consortiums privés construisent des aéroports, des tunnels, des routes, des chemins de fer de banlieue et des réseaux téléphoniques dont ils sont propriétaires et qu'ils exploitent. Même les banques privées de pays communistes comme la Chine financent les infrastructures et sont de plus en plus prêtes à participer au financement des exportations aux conditions du marché. Graduellement, l'acheteur « souverain » est remplacé par un acheteur privé, qui ne peut se servir de la souveraineté comme d'un bouclier pour éviter d'avoir à rembourser sa dette. Ces faits nouveaux et les engagements récents en faveur de « règles du jeu équitables », de l'« élimination des subventions » et de la « transparence » dans les accords commerciaux récents permettent d'envisager un monde où les OCE des années 1950 auront disparu.

¹⁴ Tim Plumptre, premier vice-président, financement du commerce et services des banques correspondantes, Banque de Nouvelle-Écosse, dans une réponse écrite du 7 décembre 1999 aux questions soumise par le bureau du leader de l'opposition.

risque plus élevé, la SBE devrait disposer de capitaux plus élevés et recevoir chaque année une allocation budgétaire du gouvernement¹².

Ainsi, Gowlings semble favorable à ce que la SBE continue de faire concurrence au secteur privé :

Des représentants des institutions financières du secteur privé et d'autres personnes ont soutenu que la SBE devrait être un intervenant de dernier ressort dans les domaines où le secteur privé fournit des services. Toutefois, il semble clairement établi que la SBE ne pourrait pas continuer à être une organisation financièrement autonome si elle devait se relier sur elle-même de cette façon¹³.

En fait, si elle devait se relier, le secteur privé, qui paie des impôts et verse des dividendes et qui doit respecter la réglementation canadienne, fournirait de l'assurance à l'exportation à court terme et un certain financement des exportations à moyen terme. L'essentiel du financement et de l'assurance à moyen et à long terme (trop risqués pour le secteur privé) serait fourni par une SBE réduite ou directement par le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international. Le contribuable serait en bout de ligne responsable du capital de la SBE. En conséquence, les décisions que prend actuellement la SBE derrière des portes closes seraient sans doute examinées de plus près par le Parlement. En outre, les observateurs pourraient plus facilement distinguer entre les projets trop risqués pour le secteur privé et ceux pour lesquels le support du gouvernement sert à influer sur une opération, à la rendre possible ou à empêcher que les exportateurs d'un autre pays l'enlèvent.

Nous croyons que le rôle du gouvernement en matière d'assurance ou de financement des exportations devrait se limiter à fournir directement des services qui ne seraient pas viables dans le privé. Nous croyons aussi que les banques et les sociétés d'assurance devraient être traitées de façon à leur assurer des règles du jeu équitables par rapport aux institutions financières dans d'autres pays de l'OCDE qui ont des OCE.

Par conséquent, l'opposition officielle recommande :

- I. Que l'assurance à court terme sur le marché national et à l'exportation revienne au secteur privé. En fin de compte, si une opération à court terme semble trop risquée pour le secteur privé, il n'y a pas de raison que le contribuable canadien souhaite y participer;

- II. Que le gouvernement offre aux banques un programme rattaché au Compte du Canada qui fournirait des garanties pour les prêts assujettis aux règles du Consensus. Dans un tel scénario, le gouvernement garantirait une partie (jusqu'à 85 p. 100) du prêt moyennant une commission d'encours ou de garantie. Ainsi, les banques canadiennes auraient les mêmes chances que leurs concurrents étrangers, la SBE leur ferait une moindre concurrence et elles seraient encouragées à participer davantage aux contrats multipays qui exigent la syndication; et

¹² Rapport, p. 12.

¹³ Ibid.

refinancés ou subventionnés directement par les organismes de crédit à l'exportation ou par leur intermédiaire¹¹. »

Dans un monde où le financement à l'exportation fait l'objet de différends commerciaux prolongés, la transparence devient importante pour prouver que le financement n'est pas subventionné. Elle permet aux tiers neutres de faire la différence entre un accord qu'un OCE finance parce que les conditions sont trop risquées pour le secteur privé et un autre où l'OCE se sert de ses fonds gouvernementaux pour offrir du financement attirant pour les éventuels clients de ses exportateurs.

Ainsi, à la page 33 de son Rapport, Gowlings écrit :

« Certains membres de l'OCDE souhaitent que l'ensemble des activités des OCE se conforme à la discipline imposée par le Consensus. Ces pays remettent en question l'idée qu'un OCE puisse gérer son propre compte selon les modalités du marché et un compte public selon les exigences du Consensus. Ils soutiennent que le statut d'organisme public devrait automatiquement entraîner son adhésion aux lignes directrices du Consensus pour l'ensemble de ses opérations. Un tel argument n'est point convaincant par rapport à la SFE, laquelle est financièrement autonome depuis sa création, exception faite d'une année d'opérations. (note soulignement)

Ainsi, le fait que la SFE est autonome est vu, du moins dans certains milieux, comme la preuve qu'elle ne peut pas offrir d'assurance ou de financement prédatrice. Ce point de vue a été rejeté complètement par Patricia Adams, directrice exécutive de Probe International, dans son témoignage du 16 novembre 1999 devant le Comité :

La SFE finance ses activités à des taux préférentiels alimentés par la bonne foi et le crédit des contribuables. Elle ne verse pas d'impôts au gouvernement ni de dividendes à des actionnaires et elle n'a pas à obtenir de réassurance ou à respecter les mêmes règles que celles qui régissent le secteur privé. Le rapport Gowlings reconnaissait que ces avantages financiers confèrent vraisemblablement à la SFE, grâce à son statut de société de la Couronne, « un avantage compétitif » sur ses concurrents du secteur privé. Le rapport Gowlings confirmait également que la SFE devait prospecter le secteur rentable des services financiers privés, tant les banques que les assurances, pour financer les projets commercialement non viables et à haut risque.

Gowlings reconnaît sans difficulté que c'est en faisant concurrence au secteur privé que la SFE gagne l'argent qui lui permet de financer les projets plus risqués tout en demeurant financièrement autonome :

L'obligation faite à la SFE d'être financièrement autonome et de fonctionner sans subvention ou infusion de capitaux de la part du gouvernement explique son appétit du risque ainsi que la concurrence qu'elle livre pour conclure des opérations de bonne qualité. En résumé, sans les opérations commerciales de qualité supérieure qui permettent de compenser ses opérations à

offrir et à « protéger les exportateurs canadiens en réagissant à la concurrence des organismes étrangers bénéficiant du soutien de leur gouvernement ».

Ainsi, l'existence de la Société pour l'expansion des exportations repose dans une grande mesure sur le fait que la plupart sinon la totalité des autres pays exportateurs ont aussi un OCE. Partout dans le monde, les OCE fournissent de l'assurance à l'exportation à long terme ainsi que du financement d'exportation à moyen et long terme pour l'achat d'avions, de navires, de centrales nucléaires, de satellites et d'autres produits de prix élevé; le prêt est souvent fait à un gouvernement étranger souverain et sera remboursé sur une dizaine d'années ou plus. Comme le secteur privé n'est généralement pas tenté par de telles aventures, de nombreux pays jugent nécessaire d'avoir un OCE pour concurrencer les autres pays dans la vente de leurs produits très coûteux aux gouvernements étrangers.

La concurrence offerte par la SEF et opposant le gouvernement et le secteur privé est-elle dans l'intérêt national?

Dans le monde du crédit à l'exportation, la capacité des OCE soutenus par leurs gouvernements de donner lieu à la rédaction des règles du *Consensus* de l'OCE en 1978. Celles-ci ont été « mises en oeuvre pour éviter le recours aux montages financiers déloyaux appuyés par les gouvernements et susceptibles de fausser le jeu des ventes de biens et de services¹⁰. »

Depuis l'adoption du *Consensus* en 1978, le financement abusivement subventionné (ou prédatore) a permis aux OCE soutenus par leurs gouvernements de donner aux produits de leurs pays un avantage concurrentiel injuste, et a joué un rôle dans le récent différend entre le Canada et le Brésil concernant les jets régionaux et dans le long conflit entre Airbus et Boeing. Le besoin crucial de règles claires a été souligné en 1998 lorsque l'OCE a tenté de nouveau de rédiger un accord pour que les pays se livrent concurrence sur la base de leurs produits et non de leur trésor national. Voici l'objectif premier de l'Arrangement relatif à des lignes directrices pour les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public de l'OCE :

« Offrir un cadre institutionnel permettant d'instaurer un marché ordonné des crédits à l'exportation, c'est-à-dire d'éviter que les pays exportateurs ne se livrent à une surenchère sans frein où chacun cherche à offrir les conditions de financement les plus favorables plutôt que des produits de qualité au meilleur prix. L'Arrangement offre un cadre pour les crédits à l'exportation publics. Il assigne certaines limites aux conditions des crédits à l'exportation d'une durée égale ou supérieure à deux ans c'est-à-dire qui sont assurés, garantis, prorogés,

9 Rapport, citation de la loi de 1944 qui a créé la Société d'assurance-crédit à l'exportation, le prédécesseur de la SEF.
10 Rapport, p. 31. Le *Consensus* est un engagement d'honneur entre les participants et n'a pas de valeur juridique.

La SBE est la seule à consacrer presque toutes ses ressources à des services que les banques et les assureurs fournissent depuis de nombreuses années dans d'autres pays⁴.

Ce point de vue est confirmé par les banques :

La SBE se trouve en concurrence directe avec les banques. Le secteur bancaire suggère que les transactions financées par la SBE soient permises seulement lorsqu'il y a absence de participation du secteur privé⁵.

En fait, les cinq grandes banques de l'Annexe V fournissent maintenant 9 \$ en financement à moyen terme pour chaque dollar fourni par la SBE⁶. Hélas, une grande partie de ce travail se fait par l'entremise d'entreprises étrangères et en collaboration avec des organismes de crédit à l'exportation (OCE) étrangers, de préférence à la SBE, car ceux-ci offrent une garantie de remboursement à 85 p. 100 de la valeur du prêt. Au Canada, non seulement la SBE concurrence-t-elle directement les banques canadiennes, mais les ententes qu'elle conclut pour garantir les prêts bancaires à moyen terme qui sont liés à l'exportation désavantagent les banques canadiennes par rapport à leurs concurrents étrangers et compliquent les accords de syndication entre plusieurs pays⁷.

En fonction des témoignages entendus au Comité, des mémoires reçus par l'opposition officielle et du Rapport lui-même, où il est reconnu que la SBE concurrence directement les banques et les assureurs du Canada, il convient de se poser trois questions :

1. Pourquoi la SBE existe-t-elle?
2. Est-ce que cette concurrence entre le gouvernement et le secteur privé est dans l'intérêt national?
3. Devrait-on garder la SBE à long terme?

Pourquoi la SBE existe-t-elle?

La Société pour l'expansion des exportations vise « à soutenir et à développer le commerce entre le Canada et l'étranger ainsi que la capacité concurrentielle du pays sur le marché international⁸ ». Son mandat original consistait à fournir des services à l'exportation que le secteur privé ne pouvait pas

⁴ Jules R. Quenneville, audiences du Comité, 23 novembre.

⁵ Page 2 de la lettre du 25 novembre du président et chef de la direction de l'Association des banquiers canadiens, Raymond Proit, au ministre du Commerce international, l'honorable Pierre Pettigrew.

⁶ Source, tables des lignes de 1998 fournies par la Banque de Nouvelle-Écosse et figurant à la page 73 du Rapport.

⁷ Rapport, p. 74-76 et lettre (note 5 ci-dessus), pp. 2-3.

⁸ Objet de la Loi sur l'expansion des exportations, S.R.C., E-20.

Exporter dans l'intérêt du Canada :

Examen de la Loi sur l'expansion des exportations Rapport minoritaire des membres de l'opposition officielle du Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international

Le 13 décembre 1999

Deepak Obhrai, député et porte-parole de l'opposition officielle en matière de
commerce international

Le Parti réformiste soutient que le gouvernement ne devrait pas faire concurrence au secteur privé¹.
À la page 13 de son *Rapport sur l'examen de la Loi sur l'expansion des exportations*, ci-après le
Rapport, Gowing, Strathely and Henderson, ci-après Gowlings, écrit :

La SBE est l'une des dernières institutions du gouvernement fédéral à concurrencer directement
le secteur privé au Canada dans ses opérations quotidiennes. Ses principaux concurrents au
Canada sont les compagnies d'assurance-crédit, les sociétés d'affacturage et les banques.

À différents endroits dans le Rapport, Gowlings fait observer que le statut de la SBE en tant que
société d'Etat « constitue certainement un avantage concurrentiel par rapport au secteur privé² ».
Aux audiences du Comité permanent tenues le 23 novembre à Ottawa, presque tous les témoins
représentant l'industrie canadienne de l'assurance ont réclame instamment que la SBE quitte le
marché de l'assurance-crédit à court terme et le marché intérieur de l'assurance³.

M. Jules R. Quenneville a dit au Comité que dans tous les autres pays de l'OCDE, les organismes
publics ne participaient plus au marché de l'assurance-crédit à court terme sauf pour certaines
transactions à haut risque. Il a décrit à quel point le Canada était décalé par rapport au reste du
monde :

1 *Feuillet bleu*, Principes et politiques du Parti réformiste du Canada, 1999. Privatisation et sociétés d'Etat, p. 30.

2 Rapport, p. 61. Des commentaires semblables figurent aux pages 14, 18, 70 et 77.

3 Les témoins étaient M. Jules R. Quenneville (président et chef de la direction, The Guarantee Company of North America),
M. Mark Perna (président, Accord Business Credit, et président de l'Association canadienne d'affacturage), M. Paul Kovacs
(vice-président principal du Bureau d'assurance du Canada), M. Robert J. Labelle (vice-président principal et agent en chef,
Euler American Credit Indemnity), M. Michael Teeter (directeur, The Industry Government Relations Group) et M. Clive
Astou (président, Canadian Financial Insurance Brokers Ltd.)

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité prie le gouvernement de déposer une réponse globale à ce rapport.

Un exemplaire des procès-verbaux pertinents (*réunions nos 5, 7, 8, 10, 11, 12, 15 et 16*) est déposé. Respectueusement soumis,

Le président,
Bill Graham

ANNEXE 4

Liste des mémoires

Alliance canadienne de technologie de pointe

Alliance des manufacturiers et exportateurs du Canada

Association canadienne d'affacturage

Association des banquiers canadiens

Association des fabricants de pièces d'automobile

Association des industries aérospatiales du Canada

Association des ingénieurs-conseils du Canada

Bombardier Inc.

Bureau d'assurance du Canada

Bureau du vérificateur général du Canada

« Canadian Financial Insurance Brokers Ltd. »

« Coady International Institute »

Comité inter-églises des droits humains en Amérique latine

Conseil commercial Canada — Chine

Développement et paix

Gowling, Strathy and Henderson

Groupe de travail de la SFE

Groupe SNC-Lavalin inc.

Institut Nord-Sud

Kimmy Pernia Domico, Emberra Katio, Cordoba du nord en Colombie

« Med-Eng Systems Inc. »

Mines Alerté

Probe International

Associations et particuliers	Réunion	Date
------------------------------	---------	------

11 Le mardi 23 novembre 1999

Bureau d'assurance du Canada

Paul Kovacs, vice-président senior, Elaboration des politiques

Robert J. Labelle, vice-président senior, agent principal, « Euler American Credit

Indemnity »

Jules R. Quenneville, président et chef de

direction, « Guarantee Company of North

America »

« Canadian Financial Insurance Brokers

Ltd. »

Clive Aston, président

Groupe SNC-LAVALIN inc.

Christiane Bergevin, vice-présidente principale et

directrice générale

Jacques Lamarre, président et chef de direction

Association des fabricants de pièces

12

Le mardi 30 novembre 1999

d'automobile

Association des industries aéronautiques

du Canada

Peter Boag, vice-président

Peter Smith, président et directeur général

Med-Eng Systems inc.

Richard L'Abbé, président

Nortel Networks

John Roth, président et chef de la direction

Société pour l'expansion des exportations

A. Ian Gilliespie, président et chef de la direction

Louise Landry, vice-présidente, Rendement

corporatif et communications

Gilles Ross, premier vice-président, Contenu

et secrétaire

Eric Siegel, vice-président directeur, Services

financiers à moyen et à long terme

Associations et particuliers	Réunion	Date
------------------------------	---------	------

Groupe de travail de la SEE 8 Le mardi 16 novembre 1999

Pamela Foster, porte-parole
Aaron Freeman, porte-parole
Institut Nord-Sud
Gail Whiteman, chercheuriste principale
Responsabilité sociale des entreprises
Mines Alerie
Joan Kuyek, coordonnatrice nationale
Probe International
Patricia Adams, directrice générale
« West Coast Environmental Law Association »
Linda Nowlan, porte-parole

Alliance des manufacturiers et des exportateurs du Canada 10 Le jeudi 18 novembre 1999

Alan Curleigh, président de l'Alliance et vice-président exécutif, Klöckner Stadler Hunter Limited
Buzz Grant, vice-président, Finances, « MDS AeroSupport Corporation »
David Hytton, directeur, Projets spéciaux « Kvaerner Chemicals »
Jayson Myers, premier vice-président et économiste en chef
William Neil, directeur, Relations gouvernementales internationales, Réseaux Nordel

Association des ingénieurs-conseils du Canada
Timothy Page, président
Bombardier Inc.

Réjean Bourque, directeur, Finances et trésor
Richard Sloan, vice-président et directeur général, Finances structurées
Chambre de commerce du Canada
Robert Keyes, vice-président, international
Association canadienne d'affacturage
Mark Perna, président et président de "Accord Business Credit"
Michael Teeter, directeur, Groupe des relations gouvernementales, IGRG

11 Le mardi 23 novembre 1999

ANNEXE 3 Liste des témoins

Associations et particuliers	Réunion	Date
------------------------------	---------	------

Société pour l'expansion des exportations

5 Le mardi 2 novembre 1999

A. Ian Gillespie, président et chef de la direction
 Glen Hodgson, directeur, Relations gouvernementales et internationales
 Gilles Ross, premier vice-président, Contentieux et secrétaire
 Eric Siegel, vice-président directeur, Services financiers à moyen et à long terme

« Gowling, Strathy and Henderson »

7 Le jeudi 4 novembre 1999

Guy David, avocat, responsable du projet
 Équipe chargée de l'examen

Maxime Faille, avocat, responsable adjoint de projet, Équipe chargée de l'examen

Stan McRoberts, économiste-chercheur, Équipe chargée de l'examen

Gerald E. Shannon, président des audiences publiques, Équipe chargée de l'examen

Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

Louise Charron-Fortin, directrice générale, Service des délégués commerciaux, Planification et politique

Richard Lecocq, directeur, Direction du financement à l'exportation

Robert Shaw-Wood, directeur adjoint, Direction du financement à l'exportation

Centre international pour les droits de la personne et le développement démocratique

L'hon. Warren Allmand, président

Comité inter-églises des droits humains en Amérique latine

Bill Fairbairn, coordonnateur du programme pour l'Amérique du Sud
 Kimy Pernia, chef indigène de la nation Embera Katío

Développement et paix

Jacques Bertrand, chercheur

Société serait alors davantage tenu de continuer à prendre des mesures strictes de régulation institutionnelle. Le gouvernement en conseil devrait d'ailleurs approuver cette décision; encore faudrait-il convaincre le gouvernement des mérites de celle-ci. En supposant le maintien de l'exigence légale de vérification de la SBE par le vérificateur général (comme le prévoit actuellement la *Loi sur l'expansion des exportations*) et le respect par la SBE des normes minimales énoncées dans la *LGFP* pour qu'une société d'Etat soit visée par la Partie II, nous ne nous opposerions pas à un tel changement.

Je serais heureux de fournir de plus amples renseignements sur ces questions ou de vous rencontrer, vous ou les membres du Comité, pour en discuter plus à fond.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Vérificateur général du Canada

ORIGINAL SIGNÉ PAR

L. Denis Desautels, FCA

cc: Patrick Lavelle
président du conseil d'administration

Ian Gillespie
président
Société pour l'expansion des exportations

Janice Hilchie
greffière du Comité permanent des affaires
et du commerce international

important et lorsqu'il existe un but d'intérêt public majeur et permanent, et il devrait fournir les assurances nécessaires au Parlement. La SFE satisfait à ces trois critères comme le montrent les caractéristiques suivantes.

- i) La SFE assume un rôle d'intérêt public important. Les risques qu'elle assume sont plus grands que ceux qu'assument normalement les organisations du secteur privé. Par exemple, le fait qu'elle a établi des provisions pour pertes sur prêts pour l'ensemble de son portefeuille qui sont plusieurs fois supérieures à celles des institutions financières commerciales canadiennes témoigne de cette incidence. On a aussi soutenu que la SFE prend plus de temps que les institutions du secteur privé pour retirer ses produits et services lorsque les marchés d'exportation ou les marchés intérieurs éprouvent des difficultés d'ordre économique. Enfin, en ce qui concerne les priorités du gouvernement en matière de commerce, la SFE s'efforce d'appuyer un plus grand nombre de petites et moyennes entreprises et de se diversifier dans des marchés à risque plus élevé.

- ii) La SFE administre les opérations du « Compte du Canada » au nom du gouvernement. Ces opérations comportent des prêts de quelque trois milliards de dollars et, en plus, un passif éventuel de 2,5 milliards de dollars.

- iii) La SFE est un « mandataire de sa Majesté », dont les emprunts sur les marchés financiers représentent quelque 13 milliards de dollars. Ces emprunts sont pleinement garantis par le Canada et « constituent une charge pour le Trésor du Canada et sont imputables à celui-ci ».

- iv) Les prêts consentis par la SFE sont fréquemment en cause lorsque le gouvernement du Canada consent à alléger la dette d'emprunteurs souverains. Depuis 1992, la SFE a reçu environ 800 millions de dollars du gouvernement en compensation de l'allègement de la dette consenti à des emprunteurs souverains.

Compte tenu de ces facteurs et à mon avis, le vérificateur général du Canada est davantage en mesure de veiller à ce que les besoins du Parlement soient servis et les intérêts du public, protégés. En outre, le vérificateur général est aussi mieux en mesure de s'acquitter de ses responsabilités à titre de vérificateur des comptes du Canada s'il est aussi le vérificateur de la SFE, étant donné l'incidence des activités de la SFE sur ces comptes. Je crois comprendre que le président de la SFE est d'avis que le vérificateur général doit demeurer le vérificateur légal de la SFE.

On pourrait dire qu'il serait avantageux pour la SBE d'avoir un vérificateur du secteur privé, car elle applique des principes commerciaux dans la mesure du possible. Cependant, je tiens à souligner que lorsque mon bureau ne dispose pas à l'intérieur des compétences et de l'expérience spécialisées qui sont nécessaires pour effectuer une vérification particulière, il passe couramment des marchés de services professionnels avec le secteur privé. Comme la SBE a des objectifs commerciaux et d'intérêt public, nous l'assurons de l'expertise nécessaire pour effectuer nos travaux, à laquelle s'ajoute une expertise unique en tant que vérificateurs législatifs, et nous respectons notre objectif qui est de servir le Parlement et de protéger l'intérêt public.

Le rapport du cabinet Gowing, Strathy et Henderson contient aussi une recommandation voulant que la SBE soit plutôt visée par la Partie II de l'Annexe III de la *Loi sur la gestion des finances publiques (LGFP)*. Une telle décision favoriserait un régime de contrôle moins rigoureux que ne le

ANNEXE 2

Lettre du vérificateur général du Canada au président du Comité



AUDITOR GENERAL OF CANADA

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA

240, rue Sparks
Ottawa, Ontario
K1A 0G6

Le 16 novembre 1999

Mr. Bill Graham, député

Président

Comité permanent des affaires
et du commerce international

Pièce 261, édifice de la Confédération

Ottawa (Ontario) K1A 0A6

Monsieur le Président,

Je crois comprendre que, dans le cadre de l'examen qui est requis en vertu du paragraphe 25(3) de la *Loi sur l'expansion des exportations*, le Comité considère le rapport rédigé par le cabinet Gowing, Strathy et Henderson qui porte sur l'examen de la *Loi*. Ce rapport contient une recommandation visant le retrait du vérificateur général du Canada comme vérificateur légal de la Société pour l'expansion des exportations (SEB). La recommandation nous a étonnés parce qu'à notre connaissance, cette question n'a pas été soulevée dans l'un ou l'autre des documents fournis à l'équipe qui a effectué l'examen. En fait, certains documents recommandaient l'élargissement du rôle du vérificateur général à la SEB en ce qui a trait aux questions environnementales. J'ai été aussi consterné par le fait que mon bureau n'a pas été consulté avant que cette recommandation soit présentée au Ministre.

Je désire vous informer que je désapprouve fortement cette recommandation. À mon avis, le vérificateur général devrait vérifier les entités qui ont une incidence importante sur les états financiers du gouvernement du Canada, lorsque le risque financier pour le gouvernement est

Mandatataire de Sa Majesté

18. La Société est mandataire de Sa Majesté du chef du Canada. S.R., ch. E-18, art. 18; 1984, ch. 31, art. 14.

Conditions d'exercice des pouvoirs

19. Le conseil peut, sous réserve des autres dispositions de la présente loi et de ses règlements administratifs, fixer les conditions d'exercice des pouvoirs de la Société prévus par la présente loi.

L.R. (1985), ch. E-20, art. 19; 1993, ch. 26, art. 7. Personnel

20. La Société peut engager le personnel ainsi que les experts et autres conseillers qu'elle estime nécessaires à la réalisation de sa mission; elle définit leurs conditions d'emploi et fixe et verse leur rémunération.

S.R., ch. E-18, art. 20.

Vérificateur

21. Le vérificateur général du Canada est le vérificateur de la Société.

S.R., ch. E-18, art. 21; 1976-77, ch. 34, art. 30; 1980-81-82-83, ch. 163, art. 10; 1984, ch. 31, art. 14.

Exemption de l'impôt sur le revenu

22. L'article 27 de la Loi de l'impôt sur le revenu ne s'applique pas à la Société.

S.R., ch. E-18, art. 22; 1970-71-72, ch. 43, art. 3, ch. 63, art. 4.

Autorisation du ministre

- 23.(1) Lorsque la Société l'informe qu'elle ne procédera pas, sans l'autorisation prévue au présent article, à une opération ou catégorie d'opérations qu'elle a le pouvoir d'effectuer aux termes des alinéas 10(1.1)(a) à (k), le ministre, s'il estime que cela servirait l'intérêt national peut, avec le consentement du ministre des Finances, lui accorder cette autorisation.

Modification sans autorisation

- (2) La Société peut modifier tout accord conclu par suite de cette autorisation sans une nouvelle autorisation du ministre à condition que la modification n'entraîne pas l'accord incompatible avec l'autorisation.

Prélèvements sur le Trésor

- (3) Les fonds dont la Société a besoin pour s'acquitter des obligations découlant des opérations effectuées au titre du présent article lui sont versés par le ministre des Finances sur le Trésor.

Compte distinct

- (4) La Société tient un compte distinct tant des recettes et recouvrements que des déboursés afférents aux opérations effectuées au titre du présent article, sous réserve des paragraphes (5) et (6), verse les fonds perçus au receveur général.

Calcul du plafond

- (2) Dans le calcul du total non remboursé des emprunts, il n'est pas tenu compte des :

- a) déficits accumulés;
- b) bénéfices non répartis de la Société, dans le cas où elle ne s'entend pas avec son vérificateur sur le montant de ceux-ci.

L.R. (1985), ch. E-20, art. 14; 1993, ch. 26, art. 5.

Réserves ou provisions

15. La Société peut constituer des réserves ou provisions et y imputer les pertes qu'elle subit dans l'exercice de ses activités. S.R., ch. E-18, art. 15; 1980-81-82-83, ch. 47, art. 14.

Règlements administratifs

Règlements administratifs

16. Le conseil peut, par règlement administratif :

- a) régir la conduite de ses travaux, notamment la délégation de pouvoirs et fonctions au comité de direction et la fixation du quorum de ses réunions et de celles du comité de direction;
- b) définir les tâches des dirigeants et employés de la Société;
- c) déléguer au président certaines de ses tâches;
- d) déléguer à un ou plusieurs dirigeants de la Société, conditionnellement ou non et à titre individuel ou collectif, tout pouvoir d'autorisation que lui confère la présente loi à l'égard de la Société, même si le pouvoir a déjà été délégué au comité de direction en application de l'alinéa a);
- e) de façon générale, régir ses activités.

S.R., ch. E-18, art. 16; 1980-81-82-83, ch. 163, art. 9; 1984, ch. 31, art. 14.

Dispositions générales

Bureaux et siège social

17. La Société peut constituer des bureaux partout au Canada et son siège social est fixé dans la région de la capitale nationale définie à l'annexe de la Loi sur la capitale nationale.
- L.R. (1985), ch. E-20, art. 17; 1993, ch. 26, art. 6.

11. (1) Le capital autorisé de la Société, de un milliard cinq cents millions de dollars, est réparti en quinze millions d'actions d'une valeur nominale de cent dollars chacune.

Souscription et paiement des actions

(2) Le ministre peut, sur recommandation du conseil et avec l'agrément du ministre des Finances, souscrire à leur valeur nominale, parmi les actions non émises de la Société, le nombre d'actions qu'il estime indiqué. Le montant de la souscription est versé à la Société, sur le Trésor, au fur et à mesure des besoins du conseil.

Incessibilité

(3) Les actions de la Société sont incessibles et détenues en fiducie pour le compte de Sa Majesté. S.R., ch. E-18, art. 11; S.R., ch. 8(2e suppl.), art. 2; 1973-74, ch. 13, art. 1; 1974-75-76, ch. 17, art. 1; 1977-78, ch. 38, art. 1; 1980-81-82-83, ch. 163, art. 6.

Emprunt

12. La Société peut contracter des emprunts par tout moyen, y compris l'émission et la vente de titres de créance, notamment obligations, débiteurs et effets de commerce.

S.R., ch. E-18, art. 12; 1980-81-82-83, ch. 163, art. 7; 1984, ch. 31, art. 14.

Prêts à la Société

13. Sur demande de la Société, le ministre des Finances peut, aux conditions qu'il fixe, lui consentir des prêts sur le Trésor.

S.R., ch. E-18, art. 13.

Plafond

14. (1) Le total non remboursé des emprunts contractés par la Société en application des articles 12 et 13 ne peut à aucun moment être plus de quinze fois supérieur à la somme des éléments suivants :

a) son capital versé;

b) le montant des bénéfices non répartis figurant aux derniers états financiers annuels examinés par le vérificateur général du Canada.

Conditions du ministre des Finances

- (5) La Société est tenue, dans l'exercice des pouvoirs qui lui sont conférés par l'alinéa (1.1)h), de respecter les conditions générales que peut fixer le ministre des Finances.

Règlements

- (6) Le gouverneur en conseil peut, par règlement pris sur recommandation du ministre et du ministre des Finances, régir :

- a) la cession par vente ou bail de biens acquis par la Société dans l'intention de les céder;
- b) la conclusion par la Société, au profit de quelque personne que ce soit, d'ententes — en matière soit d'assurance, de réassurance, d'indemnisation ou de garantie, soit d'ouverture de crédit ou d'engagement de verser une somme d'argent — visant des opérations non liées, directement ou indirectement, à l'exploitation d'une entreprise ou à l'exercice d'autres activités à l'étranger;
- c) la conclusion par la Société d'ententes ayant pour effet d'ouvrir un crédit au profit d'une personne en vue de l'acquisition par celle-ci de droits sur une entité ou autres que des sûretés;
- d) la conclusion par la Société d'ententes en matière d'assurance, d'indemnisation ou de garantie au profit d'une personne visant le financement par celle-ci de l'acquisition par une autre personne de droits sur une entité ou autres que des sûretés;
- e) la fourniture par la Société de services de consultation à titre onéreux;
- f) l'acquisition par la Société de droits sur une entité ou autres que des sûretés ou des droits découlant de la réalisation de sûretés.

Agrement

- (7) Il est entendu que les règlements d'application du paragraphe (6) peuvent prévoir que certaines opérations ou catégories d'opérations de la Société sont subordonnées à l'agrement du ministre, donné par lui seul ou conjointement avec le ministre des Finances, ou à celui du gouverneur en conseil; le cas échéant, ces autorités sont habilitées à procéder à l'agrement.

Publication des règlements envisagés

- (8) Sous réserve du paragraphe (9), le ministre publie dans la Gazette du Canada, au moins soixante jours avant la date envisagée pour son entrée en vigueur, tout règlement que le gouverneur en conseil se propose de prendre en vertu de la présente loi, étant entendu que tout intéressé doit avoir la possibilité de présenter des observations à ce sujet.

Exceptions

- (9) Le ministre n'est pas tenu de publier le projet du règlement qui :
- a) a été publié en application du paragraphe (8), qu'il ait ou non été modifié à la suite d'observations présentées par les intéressés;
 - b) n'apporte, à son avis, aucune modification de fond importante à l'réglementation existante.
- L.R. (1985), ch. E-20, art. 10; 1993, ch. 26, art. 4.

Pouvoirs

(1.1) Dans le cadre de sa mission mais sous réserve des règlements qui peuvent être pris aux termes du paragraphe (6), la Société peut :

- a) acquérir et aliéner, par tout moyen, des droits sur des biens;
- b) conclure, au profit de toute personne, une entente en matière d'assurance, de garantie, d'indemnisation ou de garantie;
- c) conclure une entente ayant pour effet d'ouvrir un crédit au profit d'une personne ou comportant un engagement de verser une somme d'argent à une personne;
- d) acquérir des droits sur des biens à titre de sûreté;
- e) recueillir, analyser, publier et diffuser des renseignements et fournir des services de consultation;
- f) obtenir la constitution, la dissolution ou la fusion de filiales;
- g) acquérir et aliéner, par tout moyen, des droits sur une entité;
- h) faire des placements et effectuer les opérations utiles à sa gestion financière;
- i) agir à titre de mandataire d'une personne ou autoriser une personne à agir à titre de mandataire pour elle;
- j) prendre les mesures qu'elle estime utiles à la protection de ses intérêts;
- k) de façon générale, prendre toutes autres mesures utiles à l'exercice de ses attributions et de ses activités.

Usage des moyens des ministères

(2) Dans l'exercice de ses pouvoirs, la Société est tenue, en tant que de besoin, de faire usage des services et installations des ministères ou organismes fédéraux.

Limite

(3) La dette éventuelle de la Société au titre du principal dû aux termes de toutes les ententes en cours conclues en application de l'alinéa (1.1)b) ne peut à aucun moment être plus de dix fois supérieure au capital autorisé de la Société ou supérieure au montant plus élevé fixé par une loi de crédits.

Exclusion

(4) Dans le calcul de la dette visée au paragraphe (3), il n'est pas tenu compte du montant de celle-ci que la Société a assuré ou réassuré ou au titre duquel elle a conclu un accord lui donnant droit à une indemnité.

Pouvoirs

- (2) Le comité de direction exerce les pouvoirs et fonctions que lui délègue le conseil.

S.R., ch. E-18, art. 7; 1980-81-82-83, ch. 163, art. 3.

Président

Nomination

- 8.(1) Le gouverneur en conseil nomme le président à titre amovible pour le mandat qu'il estime indiqué.

Fonctions(2) Le président est le premier dirigeant de la Société; à ce titre, il assure la direction au nom du conseil. Il est investi à cet effet des pouvoirs qui ne sont pas expressément réservés par la présente loi ou les règlements administratifs de la Société au conseil ou au comité de direction.

Absence ou empêchement du président

- (3) En cas d'absence ou d'empêchement du président ou de vacance de son poste, le conseil charge de l'intérim un administrateur ou un dirigeant de la Société et fixe les conditions de sa nomination et sa rémunération. La durée de l'intérim est, sauf prorogation approuvée par le gouverneur en conseil, limitée à soixante jours.

L.R. (1985), ch. E-20, art. 8; L.R. (1985), ch. 1 (4^e suppl.), art. 44(A).

Traitements et indemnités

Traitement des administrateurs

- 9.(1) Sous réserve du paragraphe (2), les administrateurs choisis en dehors de l'administration publique fédérale reçoivent la rémunération — sous forme de traitement, de rétribution ou sous une autre forme — fixée par le gouverneur en conseil. Tous les administrateurs ont droit aux frais de déplacement et autres entraînés par l'accomplissement des fonctions qui leur sont confiées en application de la présente loi.

Traitement du président du conseil et du président

- (2) Le président du conseil et, s'il ne s'agit pas de la même personne, le président reçoivent de la Société le traitement fixé par le gouverneur en conseil.

S.R., ch. E-18, art. 9; 1980-81-82-83, ch. 163, art. 4; 1984, ch. 31, art. 14.

Mission et pouvoirs

Mission

- 10.(1) La Société a pour mission de soutenir et de développer, directement ou indirectement, le commerce extérieur du Canada ainsi que la capacité du pays d'y participer et de profiter des débouchés offerts sur le marché international.

Nomination des administrateurs

4. (1) Les administrateurs, à l'exception du président du conseil et du président, sont nommés à titre amovible par le ministre avec l'approbation du gouverneur en conseil, pour des mandats respectifs de trois ans au maximum, ces mandats étant, dans la mesure du possible, échelonnés de manière que leur expiration au cours d'une même année touche au plus la moitié des administrateurs.

Président du conseil

- (2) Le gouverneur en conseil nomme le président du conseil à titre amovible pour le mandat qu'il estime indiqué.

Vice-président du conseil

- (3) Le conseil élit un vice-président du conseil en son sein.

L.R. (1985), ch. E-20, art. 4; L.R. (1985), ch. 1 (4^e suppl.), art. 44(A).

Suppléants

5. Le gouverneur en conseil peut nommer un suppléant à tout administrateur choisi au sein de l'administration publique fédérale; le suppléant remplace l' titulaire du poste en cas d'absence ou d'empêchement de celui-ci.

S.R., ch. E-18, art. 5.

Présidence des réunions

- 6.(1) Le président du conseil préside les réunions du conseil et du comité de direction.

Absence du président du conseil

- (2) En cas d'absence ou d'empêchement du président du conseil ou de vacance de son poste, le vice-président du conseil assume la présidence du conseil.

Autre interimaire

- (3) Si la règle prévue au paragraphe

- (2) ne peut être observée du fait que le vice-président du conseil est lui-même absent ou empêché ou que son poste est vacant, les autres administrateurs, condition de constituer le quorum du conseil ou du comité de direction, choisissent l'un d'entre eux pour l'exercice temporaire de la présidence du conseil. Leur décision se prend en assemblée.

S.R., ch. E-18, art. 6; 1980-81-82-83, ch. 163, art. 2.

Comité de direction

Comité de direction

- 7.(1) Est constitué le comité de direction du conseil, formé du président du conseil et de quatre autres administrateurs choisis par le conseil.

organismes ainsi que le gouvernement d'un pays étranger ou de l'une de ses subdivisions politiques et ses organismes.

« ministre » « Minister »

« ministre » Le membre du Conseil privé de la Reine pour le Canada chargé par le gouverneur en conseil de l'application de la présente loi.

« personne » « person »

« personne » Personne physique, entité ou représentant personnel.

« personne morale » « body corporate »

« personne morale » Toute personne morale, indépendamment de son lieu ou mode de constitution.

« président » « President »

« président » Le président de la Société.

« représentant personnel » « personal representative »

« représentant personnel » Personne agissant en lieu et place d'une autre, notamment un fiduciaire, un exécuteur testamentaire, un administrateur, un comité, un tuteur, un curateur, un cessionnaire, un séquestre et un mandataire.

« Société » « Corporation »

« Société » La Société pour l'expansion des exportations créée par l'article 3.

« sûreté » « security interest »

« sûreté » Droit ou charge — notamment hypothèque, privilège ou nantissement — grevant des biens pour garantir soit le paiement de dettes, soit l'exécution d'obligations.

L.R. (1985), ch. E-20, art. 2; 1993, ch. 26, art. 2.

Constitution de la Société

Dénomination et composition

3. Est constituée la Société pour l'expansion des exportations, dotée de la personnalité morale et formée d'un conseil d'administrateurs, dont le président du conseil et le président.

S.R., ch. E-18, art. 3; 1980-81-82-83, ch. 163, art. 1; 1984, ch. 31, art. 14.

ANNEXE 1

Loi sur l'expansion des exportations

CHAPITRE E-20

Loi créant la Société pour l'expansion des exportations et visant à soutenir et à développer le commerce entre le Canada et l'étranger ainsi que la capacité concurrentielle du pays sur le marché international

TITRE ABRÉGÉ

Titre abrégé

1. Loi sur l'expansion des exportations.

S.R., ch. E-18, art. 1.

DÉFINITIONS

Définitions

2. Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente loi.

« administrateur » «director»

« administrateur » Administrateur de la Société.

« biens » «property»

« biens » Biens de toute nature, meubles ou immeubles, en droit ou en equity, qu'ils soient situés au Canada ou ailleurs. Leur sont assimilés les sommes d'argent, marchandises, droits incorporels et terres, ainsi que les obligations, servitudes et toute espèce de droits, d'intérêts ou de profits, présents ou futurs, acquis ou éventuels, dans des biens, ou en provenant ou s'y rattachant.

« comité de direction » «Executive Committee»

« comité de direction » Le comité de direction du conseil.

« conseil » «Board»

« conseil » Le conseil d'administration de la Société.

« entité » «entity»

« entité » Personne morale, fiduciaire, société de personnes, fonds, toute organisation ou association non dotée de la personnalité morale, Sa Majesté du chef du Canada ou d'une province et ses

Nous notons la position de l'Alliance des manufacturiers et des exportateurs du Canada, à savoir qu'il est préférable de laisser le conseil d'administration de la SFE agir à sa discrétion et en accord avec les meilleures pratiques pour certaines questions. La SFE a indiqué qu'il ne fallait pas, à son avis, modifier la taille du conseil d'administration et qu'il fallait préserver l'équilibre actuel entre les administrateurs du secteur privé et du secteur public.

En dernier lieu, et bien qu'il n'en ait pas été question dans les recommandations du Rapport Gowlings, la SFE a fait part au Comité de certains « réglages de précision » qu'elle cherchera à faire apporter à la *Loi sur l'expansion des exportations* dans le but de : rehausser l'identité et l'image bilingue de la Société; faciliter sa représentation sur les marchés clés à l'étranger; rationaliser l'administration du Compte du Canada; moderniser et renforcer le modèle de gestion d'entreprise de la SFE conformément à l'évolution des meilleures pratiques commerciales.

Recommandation 23

Le Comité accueille avec satisfaction l'orientation générale du Rapport Gowlings concernant les questions institutionnelles et administratives ainsi que les propres initiatives de la SFE dans ce domaine. Cependant, nous nous inscrivons en faux contre la recommandation visant à ne plus faire appel au vérificateur général du Canada comme vérificateur de la SFE si le statut de société d'État change aux termes de l'annexe III de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Nous avons en fait suggéré d'élargir le champ d'application du Bureau du vérificateur général relativement au mandat de la SFE et d'ajouter la surveillance, par le commissaire à l'environnement et au développement durable, de l'application par la SFE de son cadre d'examen environnemental.

Quant aux autres recommandations du Rapport Gowlings sur les questions administratives de la SFE, le Comité partage l'ouverture d'esprit et l'appui manifestés par la SFE et les autres témoins.

Le Comité est d'accord avec cette partie de la recommandation 36, mais nous ne parvenons pas à suivre le reste du raisonnement du Rapport Gowlings voulant que le Bureau du vérificateur général (BVG) du Canada doive céder son rôle de vérificateur de la SFE à un vérificateur privé (même en admettant que cela puisse jeter un éclairage nouveau sur les activités commerciales de la SFE tout en maintenant l'obligation d'un examen spécial de la Société par le BVG tous les cinq ans en plus des autres contrôles prescrits dans la LGFP). Non seulement la SFE et les autres témoins n'ont-ils pas souscrit à cette idée, mais le Comité a reçu du vérificateur général du Canada une opinion détaillée expliquant avec conviction pourquoi il devrait demeurer le vérificateur de la SFE. (Voir l'annexe 2, lettre du vérificateur général du Canada au président du Comité du 16 novembre 1999.) Une telle décision ne cadrerait pas du tout avec la suggestion que nous avons faite d'élargir le mandat du BVG à l'égard de la SFE en exigeant que la mise en oeuvre de son cadre d'examen environnemental soit revue par le Bureau du commissaire à l'environnement et au développement durable.

Le Rapport Gowlings fait valoir que, vu son évolution commerciale et comme elle semble remplir tous les critères, la SFE devrait devenir une société de la partie II (et non plus de la partie I) de l'annexe III de la *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP). La SFE est bien d'accord, tout comme les témoins du secteur privé ayant comparu devant le Comité. Aucun autre témoin ne s'est opposé directement à cette modification. Le Rapport ajoute (mais non dans une recommandation) que, parallèlement, « il conviendrait que le ministre des Finances examine le statut de la SFE en regard de la *Loi de l'impôt sur le revenu* » (p. 133).

39. Que la Loi sur la SFE soit modifiée, par dérogation au paragraphe 105(5) de la Loi sur la gestion des finances publiques, de manière à ce que ce soit le conseil d'administration de la SFE qui nomme le président et directeur général et fixe sa rémunération selon les lignes directrices que suit le gouvernement pour rémunérer les dirigeants de ses organismes.

- Le comité des candidatures devrait évaluer périodiquement la contribution de chacun des membres du conseil de la SFE.
- Le pouvoir de nomination des nouveaux membres du conseil d'administration de la SFE devrait continuer d'appartenir au Ministre, mais seulement après avoir reçu la liste des candidats recommandés par le conseil de la SFE.
- Le comité des candidatures devrait fixer les critères de sélection des candidats au poste d'administrateur.
- Le conseil de la SFE devrait former un comité des candidatures, qui serait chargé de lui recommander des administrateurs avant leur nomination officielle par le Ministre.

Recommandation 22

Le Comité appuie l'orientation générale des recommandations du Rapport Gowlings. La suggestion que nous avons faite plus tôt d'ajouter une disposition à l'article 10 de la *Loi sur l'expansion des exportations* enjoignant la SFE de tenir compte des « engagements et obligations contractés par le Canada dans les accords internationaux » s'appliquerait aussi aux instruments des Nations Unies touchant les droits de la personne, à la Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail de l'OIT de 1998, et à d'autres accords multilatéraux sur les droits de la personne dont le Canada est signataire. De même, notre suggestion voulant que la SFE envisage d'établir un poste d'ombudsman s'appliquerait évidemment au traitement de l'information publique et des requêtes concernant les conditions de respect des droits de la personne et à la manière dont la SFE en évalue les répercussions (au niveau du projet particulier et du risque associé au pays) dans ses pays d'activité.

Pour ce qui est des prescriptions de comportement éthique, le Comité voit le bien-fondé d'inclure dans la Loi une affirmation générale selon laquelle la SFE doit faire la promotion de ses normes d'éthique commerciale chaque fois que c'est possible. Cependant, nous croyons qu'il faudrait laisser l'application détaillée évoluer au fur et à mesure de l'élaboration du Code d'éthique commerciale, du Cadre d'examen environnemental et du futur cadre de divulgation, et que l'on profiterait de l'expérience de leur mise en oeuvre grâce à des évaluations publiques périodiques menées en collaboration avec le MAECI.

Questions institutionnelles et administratives

Rapport Gowlings — Chapitre 10 : Recommandations 36-39

36. Compte tenu de son orientation commerciale, le fait qu'elle est en concurrence avec le secteur privé, financièrement autonome et qu'elle offre un rendement, nous recommandons que la SFE soit retirée de la Partie I de l'Annexe III de la Loi sur la gestion des finances publiques pour l'inscrire dans la Partie II, et que le Vérificateur général du Canada soit remplacé par un vérificateur privé pour vérifier la SFE.

37. Un représentant d'Industrie Canada devrait être nommé au conseil d'administration de la SFE.

ont depuis des années dans leur législation du travail des disposition en vue d'imposer la conditionnalité des « droits des travailleurs ». Toutefois, l'application unilatérale et légaliste de ces dispositions de portée extraterritoriale s'est révélée problématique. Elle a aussi été très critiquée, pour des raisons de droits de la personne²⁴. Dans des rapports antérieurs, le Comité a soutenu fermement le principe d'intégrer les principaux droits du travail — en particulier, une nouvelle convention de l'OIT interdisant l'exploitation de la main-d'œuvre enfantine — dans les accords commerciaux, de façon multilatérale, en recherchant activement l'appui des pays en développement²⁵. Dans son rapport de juin 1999 sur le futur programme de l'OMC, le Comité a demandé instamment que l'OMC et l'OIT collaborent plus étroitement et qu'on travaille avec d'autres pays partageant la même optique pour rallier les appuis à la *Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail* faite par l'OIT en juin 1998, en utilisant toutes les arènes et tous les moyens qui s'y prêtent²⁶. Comme l'ont reconnu le *International Labor Rights Fund*²⁷, centré aux États-Unis, et d'autres défenseurs des droits, devant la rupture des négociations à la conférence des ministres à Seattle et l'opposition persistante de nombreux pays en développement à un lien officiel entre commerce et travail, il faut faire preuve d'imagination créatrice de tous les côtés pour jeter des ponts et faire des progrès concrets, sous forme d'accords internationaux et de mesures législatives nationales complémentaires.

Il faut tirer de l'expérience acquise jusqu'ici en matière de respect international des droits du travail la leçon de procéder avec précaution, en adoptant une démarche constructive, multilatérale et à long terme. Cela demeure un domaine très compliqué, en devenant, où il y a peu de certitudes sur lesquelles s'appuyer et encore peu de consensus sur des aspects importants. En somme, même si la SBE et le MAECI devraient être prêts à apporter des améliorations progressives dans le cadre de politique intérieure du Canada, le Comité comprend qu'ils devront le faire avec prudence et diligence et soupeser tous les aspects de la question.

- 24 Notamment le professeur Philip Alston, qui a présidé le comité des Nations Unis qui surveille le respect par les pays du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Voir Alston, « Labor Rights Provisions in US Trade Law: Aggressive Unilateralism? », *Human Rights Quarterly*, vol. 15, 1993, p. 1-35.
- 25 Voir le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international de la Chambre des communes, *Mettre un terme à l'exploitation de la main-d'œuvre infantile : plan d'action face aux défis mondiaux*, Ottawa, février 1997, surtout la recommandation 10.
- 26 Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international, *Le Canada et l'avenir de l'Organisation mondiale du commerce : Pour un programme du millénaire qui sert l'intérêt public*, Ottawa, juin 1999, recommandation 39.
- 27 Voir « ILRF says labor working party would not help developing countries », *Inside US Trade*, 10 décembre 1999.

plus, comme nous l'avons exprimé plus haut, la SBE est encore un organisme gouvernemental et elle véhicule la réputation du Canada à l'étranger. Elle a donc la responsabilité de préserver la confiance de son actionnaire public canadien et des intéressés de l'extérieur, ainsi que celle de ses clients commerciaux et partenaires d'affaires.

Le document de politique des ONG remis au Comité par le Groupe de travail sur la SBE dresse un bilan détaillé des enjeux pertinents en matière de droits de la personne et de développement humain et cite abondamment les énoncés de politique gouvernementale du ministre des Affaires étrangères, Lloyd Axworthy, ainsi que des rapports antérieurs de notre Comité et du Comité sénatorial permanent des affaires étrangères. Inspirées de cette analyse, la plupart des propositions des ONG visant à faire une évaluation officielle du respect des droits de la personne et à appliquer des critères à cet égard dans les décisions des projets tendent vers un objectif louable : faire en sorte que le financement de la SBE ne soit jamais associé à des activités privant des gens de leurs droits fondamentaux — droits que le Canada et la plupart des autres pays se sont engagés à défendre dans les conventions de l'ONU et d'autres accords internationaux et souvent dans leurs propres constitutions²³. Comparissant devant la table ronde sur la Colombie, le 2 décembre 1999, le Comité inter-églises des droits humains en Amérique latine a notamment recommandé dans son mémoire que :

Lorsqu'un projet ne peut pas faire autrement que contribuer à la répression ou à des violations des droits de la personne, l'aide financière de la SBE ne devrait pas lui être accordée. De la même façon, lorsqu'un projet risque d'engendrer des conséquences environnementales, sociales et culturelles qui seraient inacceptables (c'est-à-dire contrevenir au Pacte de l'ONU relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ainsi qu'aux traités internationaux sur l'environnement), l'aide financière de la SBE ne devrait pas être accordée. (*Mémoire*, « Hearing the Cry », Comité inter-Églises des droits de la personne en Amérique latine, 2 décembre 1999, p. 15)

Le Comité a écouté mais s'interroge sérieusement sur la possibilité d'appliquer certains de ces critères normatifs, souvent très étendus et parfois subjectifs, sous lesquels la SBE pourrait crouler si l'on suivait tous ces conseils bien intentionnés. Comme nous l'avons indiqué dans la Partie I, il faut aussi appliquer les critères visant à déterminer la possibilité de réalisation, la nécessité et le fardeau raisonnable sur le mandat d'intérêt public commercial de la SBE. Nous avons en outre l'impression, et nous le déplorons, qu'on emprunte aveuglément aux États-Unis les modèles de prescriptions législatives et de pratiques des organismes d'application. Nous avons tendance à abonder dans le sens du Rapport Gowlings : « Bien sûr, il n'est pas indiqué ni souhaitable de simplement reproduire le modèle américain au Canada » (p. 123).

Prenons la question soulevée dans plusieurs mémoires des ONG sur l'adoption de mesures législatives concernant le respect international de normes fondamentales du travail. Les États-Unis

Comme nous l'avons mentionné dans la partie I, la SBE vient d'adopter un Code d'éthique commerciale qui affirme que : « La SBE respecte les droits de la personne et favorise la protection des droits reconnus à l'échelle internationale, conformément aux politiques du gouvernement du Canada ». De plus, dans ses mémoires au Comité, la Société a indiqué qu'elle fera la promotion de son code comme guide de pratique commerciale et qu'elle exhortera ses partenaires du secteur privé à adopter volontairement des codes semblables. La SBE a bien accueilli aussi les propositions du Rapport Gowlings invitant le gouvernement canadien à lui fournir, par l'intermédiaire du ministère des Affaires étrangères et du Commerce internationale (MAECI), des lignes directrices plus claires et plus officielles à l'échelle des pays qu'elle pourrait appliquer pour évaluer les risques qui se posent sur les marchés étrangers et approuver les projets.

Selon le Rapport Gowlings : « À l'heure actuelle, il n'y a pas de liens officiels entre les politiques du gouvernement canadien à ce sujet et la SBE [. . .] De plus, il n'y a pas de pratique internationale dans ce domaine. Malgré certaines ressemblances superficielles entre la protection de l'environnement et les droits de la personne, l'environnement fait l'objet d'un consensus international beaucoup plus vaste » (p. 126). Le rapport fait valoir qu'il faudrait éliminer la possibilité que les décisions de la SBE contrastent avec les politiques du gouvernement en matière de droits de la personne, mais qu'à part cela, l'application des lois actuelles (comme la *Loi sur les licences d'exportation et d'importation*) devrait suffire sans qu'on impose une autre liste de pays interdits à la SBE. Le Rapport Gowlings a aussi rejeté l'imposition de conditions contractuelles de respect des droits de la personne dans un projet, estimant qu'il « ne semble point réaliste d'imposer ce genre d'obligations dans le contexte de la SBE, puisque celle-ci n'est pas une institution de financement de dernier recours et qu'il est improbable que les exportateurs acceptent de s'y conformer » (p. 129). L'Alliance des manufacturiers et des exportateurs du Canada s'opposait même à l'idée de demander aux clients prospectifs de la SBE d'indiquer *volontairement* s'ils avaient appliqué des codes de conduite²². La SBE a été plus positive, mais elle ne veut pas d'une exigence générale touchant les codes volontaires, alléguant que cela pourrait pénaliser les PME puisqu'elles sont les moins susceptibles d'avoir déjà un tel code.

Le Comité est sensible aux craintes voulant que l'imposition de conditions normatives contraignantes soit irréalisable — la méthode allant à l'encontre du but recherché, selon les termes prudents de Jacques Lamarre de SNC-Lavalin (*Témoignage*, réunion n° 11, 23 novembre 1999) — et porte atteinte à la compétitivité des exportations canadiennes. Cependant, si la SBE et ses clients du secteur privé parlent sérieusement — lorsqu'ils affirment que l'application de codes de conduite volontaires constitue en fait une bonne pratique commerciale — on comprend difficilement pourquoi ou comment une attestation officielle et l'encouragement de cette pratique « éroderaient » la confiance commerciale. Il semble y avoir contradiction dans les termes de ce raisonnement. De

²² L'AMEC explique ainsi son raisonnement : « Bien que l'Alliance ait encouragé les entreprises à adopter et à mettre en oeuvre un code de conduite dans ce domaine, à titre de bonne pratique commerciale, nous nous opposons à ce que la SBE ait une politique de ce genre, parce que les exportateurs y verraient probablement une condition préalable à l'obtention d'un service de la SBE, ce qui minerait la confiance dans l'orientation commerciale de la SBE. » (*Mémoire*, 18 novembre 1999, p. 9)

public en effectuant une consultation officielle des intéressés sur la valeur du cadre d'examen après un an d'application (au printemps de 2000). Nous croyons aussi que la surveillance publique indépendante — le compte rendu à faire au Parlement à intervalles réguliers sur l'application par la SEE de son cadre d'examen environnemental — profiterait de l'ajout, à la Loi sur le vérificateur général, d'une disposition établissant le Bureau du commissaire à l'environnement et au développement durable comme l'agent désigné du gouvernement à cette fin.

Au sujet de la divulgation et de la responsabilisation, le Comité est d'avis que la divulgation des évaluations d'impact environnemental donnant suffisamment de temps pour entreprendre une action préventive — c'est-à-dire pour cerner et atténuer les problèmes potentiels le plus tôt possible dans le processus d'approbation des propositions et le cycle des projets — devrait être la règle générale sous réserve uniquement des impératifs de confidentialité et de viabilité commerciales que le gouvernement juge essentiels. Nous engageons la SEE, dans son prochain cadre de divulgation publique, à examiner attentivement tous les arguments et l'expérience internationale pertinente. Enfin, comme nous l'avons suggéré dans la section précédente, la SEE devrait envisager la création d'un poste d'ombudsman dans son organisation afin de répondre directement et rapidement aux demandes de renseignements du public et aux requêtes concernant les répercussions de ses transactions sur le développement durable.

Respect des droits de la personne reconnus à l'échelle internationale

Rapport Gowlings — Chapitre 9 : Recommandations 34-35

34. La SEE devrait suivre une pratique de consultation préalable auprès du MAECI afin que ses activités à l'étranger n'entrent pas en conflit avec la politique étrangère du Canada en matière de droits de la personne. Le MAECI doit établir un processus permettant d'élaborer des lignes directrices relatives à ces droits et distribuer régulièrement de l'information sur ce sujet.

35. La SEE devrait développer une politique lui permettant de demander aux exportateurs canadiens qui sollicitent ses services de soutien financier ou d'assurance d'indiquer, sur une base volontaire, s'ils ont un code de conduite assurant le respect des droits de la personne, un code de déontologie commerciale et des normes de travail équitables dans leurs activités internationales.

découvrons que c'est le cas, vous cesserez immédiatement. Vous pourriez par ailleurs faire en sorte d'obliger les entreprises canadiennes à ne pas se livrer à de telles activités; si elles savent qu'elles auraient à les révéler dans le cadre de l'accord de financement . . . [. . .] il ne m'apparaît pas inopportun de donner à la SEB des lignes directrices qui correspondent à la façon dont les Canadiens voient le monde et qui indiquent la limite à ne pas franchir. (*Témoignage*, réunion n° 10, 18 novembre 1999)

Sur une note plus positive, il existe un point sur lequel la SEB, ses clients d'affaires et les ONG devraient pouvoir trouver un terrain d'entente : utiliser davantage les ressources de la SEB pour soutenir les capacités d'exportation concurrentielles au sein de l'industrie grandissante de l'environnement au Canada. Comme Linda Nowlan de la WCBLA l'a fait remarquer : « Le Canada a joué un rôle de chef de file dans le domaine environnemental en se faisant le promoteur de certains accords environnementaux. Malheureusement, nous n'avons pas réussi à maintenir notre réputation dans ce domaine ces dernières années. Cessons d'exporter des problèmes environnementaux et commençons à exporter des solutions à ces problèmes » (*Témoignage*, réunion n° 8, 16 novembre 1999). La SEB fait valoir qu'elle s'oriente déjà dans cette direction puisqu'elle a lancé une initiative d'exportation dans le domaine de l'environnement qui vise à financer, d'ici 2002, des ventes de technologies et de services environnementaux canadiens à l'étranger totalisant un milliard de dollars et plus par an.

Recommandation 21

Le Comité convient que les plans de la SEB touchant l'environnement sont un bon début, mais il est d'accord avec le Rapport Gowlings pour dire qu'ils ne suffisent pas. Dans la première recommandation du présent rapport, nous suggérons d'apporter une modification générale à l'article 10 de la *Loi sur l'expansion des exportations* qui obligerait la SEB à accorder toute l'importance voulue aux engagements et aux obligations du Canada en vertu des accords internationaux. De notre point de vue, cela inclurait les principes de développement durable affirmés à l'échelle internationale et les obligations contenues dans les accords environnementaux multilatéraux. Si un doute subsiste sur ce point, l'article 2 de la *Loi* (Définitions) pourrait être enrichi à cet effet. Il serait bon aussi, à notre avis, d'ajouter ailleurs dans la *Loi* des précisions qui confèreraient un poids législatif au cadre d'examen environnemental de la SEB et établiraient en quelque sorte le fondement des critères environnementaux régissant l'admissibilité des projets proposés à l'aide financière de la SEB.

Bien que la SEB puisse trouver ces mesures « redondantes », en raison des faiblesses perçues dans son cadre actuel d'examen environnemental, nous croyons que la Société pourrait relever encore sa crédibilité auprès du

d'évaluation environnementale, en vertu de laquelle les organismes présentent généralement un cadre provisoire sur Internet pour une période de 60 à 90 jours afin de recueillir les commentaires du public » (Lettre du 9 novembre au président, avec pièces jointes). Elle a aussi indiqué ce qui suit : « Au sujet de la responsabilité des entreprises, j'aimerais d'abord dire que la SBE accuse du retard à cet égard par rapport au secteur privé. La SBE n'a pas une politique aussi progressive en matière de gestion environnementale que le secteur privé. » (*Témoignage*, 16 novembre 1999)

Le mémoire de la West Coast Environmental Law Association (WCELA) fait valoir que même si la SBE prend actuellement des mesures volontaires, des modifications à la législation pertinente accroîtront sensiblement les chances « qu'elle accorde plus d'attention aux répercussions de ses décisions sur l'environnement si la loi l'oblige à envisager ces répercussions à l'avance et à soumettre ses décisions à un examen public » (*Mémoire*, 16 novembre 1999, p. 10). On a aussi déploré le fait que la SBE n'était pas visée par les modifications apportées en 1995 à la *Loi sur le vérificateur général* qui, par la création du le Bureau du commissaire à l'environnement et au développement durable, obligent les ministères et organismes fédéraux à préparer des stratégies de développement durable et à rendre compte de leur mise en application. On a fait remarquer que d'autres OCE et organismes prêteurs internationaux orientés vers le secteur privé avaient des règles explicites qui les obligeaient à refuser de financer des projets pour des motifs environnementaux, y compris les projets qui pourraient contrevenir aux obligations contractées par le pays dans les accords internationaux sur l'environnement.

Pour ce qui est d'établir de tels critères et de divulguer les évaluations environnementales dans le cadre normal de l'approbation des projets, le Rapport Gowlings conclut que « les entreprises ont tout intérêt à démontrer qu'elles sont sensibles aux questions environnementales », et que les questions de confidentialité et d'exclusivité commerciale ne devraient pas poser un obstacle sérieux puisque « la SBE pourrait simplement exiger que les promoteurs acceptent de divulguer les résultats de leurs évaluations environnementales comme condition préalable à l'obtention d'une aide financière pour un projet ». Il indique que : « Le secteur minier canadien estime [que la divulgation] est essentielle à toute évaluation environnementale et que la publication des résultats par la SBE ne devrait pas poser de problème » (Rapport Gowlings, p. 123).

En fait, l'idée de respecter avec plus de transparence les lignes directrices d'intérêt public établies par le gouvernement a semble recevoir un certain appui des entreprises canadiennes durant les audiences. Parlant au nom de l'Alliance des manufacturiers et des exportateurs du Canada, William Neil, directeur des relations avec le gouvernement pour la division internationale de Nortel Networks, a exprimé cette idée ainsi :

Je ne crois pas qu'il serait inapproprié de votre part d'établir des lignes directrices à l'intention de la SBE pour préciser que les projets associés à ce genre d'activités [portant atteinte aux normes internationales de respect de l'environnement et des droits de la personne] ne seront pas financés par les contribuables canadiens. Nous nous attendons [au gouvernement] à ce que le conseil d'administration et les organes administratifs de la SBE ne se livrent pas à ces activités, et si nous

n'a pas commandées; toutefois, elle a indiqué qu'elle pourrait « encourager le parrain du projet à divulguer les renseignements pertinents en qualifiant cette pratique de meilleure pratique commerciale » (Annexe 2 de la lettre d'Ian Gillespie, président de la SBE, au président du Comité, le 17 novembre 1999, p. 7).

La SBE a présenté les points suivants au Comité :

- La SBE convient que tous les OCE devraient renforcer leurs politiques et méthodes d'évaluation et d'atténuation des effets environnementaux; d'ailleurs, elle continuera de jouer un rôle de premier plan pour chercher à établir un accord multilatéral dans le contexte du *Consensus* de l'OCDE. En mai 1999, la SBE s'est en outre jointe aux grandes banques du Canada pour signer la Déclaration par les institutions financières sur l'environnement et le développement durable, sous l'égide du Programme des Nations Unies pour l'environnement, et a été le premier OCE à le faire.

- La SBE a établi son propre cadre d'examen environnemental public — un des deux seuls OCE à l'avoir fait. Approuvé par le conseil de la SBE, ce cadre est en place depuis avril 1999, apparaît sur le site Web de la Société et peut être commenté par le public.

- La SBE soutient que, eu égard aux conditions de concurrence auxquelles sont soumises les entreprises canadiennes, son cadre d'examen environnemental tient compte des meilleures pratiques d'autres chefs de file, de pays d'accueil et de la Banque mondiale (BM). La SBE indique qu'elle s'efforce d'intégrer les critères environnementaux les plus élevés et les plus utiles lorsqu'elle évalue le soutien à un projet, qui sont souvent les normes de la BM mais non exclusivement. (*Mémoire*, 30 novembre 1999)

- La SBE dit avoir consulté les ONG au moment d'élaborer son cadre d'examen environnemental et intégré certains éléments en conséquence :

[...] nous avons repensé notre démarche pour inclure explicitement les impacts socio-économiques. Pratiquement parlant, cela signifie tenir compte de l'impact d'un projet sur les populations locales, consulter ceux qui sont touchés sur le terrain, y compris les ONG qui s'expriment haut et fort, trouver les mesures pour atténuer les effets environnementaux, et évaluer et surveiller, avec d'autres prêteurs et gouvernements, si les droits de la personne sont respectés dans les pays d'accueil. (*Mémoire*, 30 novembre 1999, p. 7)

Les porte-parole des ONG n'en ont pas été pour autant convaincus et étaient d'accord avec le Rapport Gowlings pour dire que « le cadre environnemental de la SBE semble dépourvu de clarté aux niveaux de la substance et de la méthodologie » (p. 120). Gail Whiteman de l'Institut Nord-Sud a prétendu que : « Bien que la SBE ait mené des consultations sur les questions à inclure dans le cadre, elle n'a effectué aucune consultation sur l'élaboration du cadre lui-même. Celui-ci n'a pas été présenté sous la forme d'une version de travail, mais bien comme un cadre établi. Il importe de noter que cette façon de faire contrevient à la pratique internationale concernant l'élaboration de normes

du commerce (OMC)²⁰. Mats Karlsson, vice-président aux affaires étrangères et aux relations avec l'ONU de la Banque mondiale, a indiqué au Comité que la Banque avait appris à ses dépens qu'elle devait renforcer ses dispositifs de prévention pour ce qui est de rendre compte des incidences environnementales :

Pour éviter d'avancer un projet très loin, en ayant peut-être manqué de transparence, puis de faire l'objet de fortes critiques de l'extérieur, alors que nous avons déjà beaucoup investi et que le coût politique de battre en retraite est élevé [...] Je crois que nous devons mieux juger la situation au début. (*Témoignage*, réunion n° 10, 18 novembre 1999)

Le Rapport Gowlings souligne que « la Loi sur la SFE est muette au sujet de la protection de l'environnement et du développement durable. En tant que société de la Couronne, la SFE n'est pas visée par les lois environnementales fédérales » (p. 116). Comme le note dans leur mémoire, les ONG membres du Groupe de travail sur la SFE, l'exemption de la SFE de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* fait actuellement l'objet d'un litige touchant le soutien apporté par la SFE au projet du barrage des Trois Gorges en Chine²¹; pour le moment, toutefois, la SFE peut assez librement élaborer et appliquer ses politiques dans le domaine. Il pourrait même y avoir des avantages à cet égard, car, comme l'indique le Rapport Gowlings : « La SFE est libre de refuser un appui à un projet ou une transaction dans un pays étranger pour quelque raison que ce soit, y compris au motif que les questions environnementales, à son avis, ne sont pas adressées de façon adéquate » (p. 115).

Les témoins du secteur privé qui ont abordé le sujet tendaient à appuyer l'approche actuelle de la SFE et ont exprimé des réserves quant à l'ajout de prescriptions législatives à son mandat, tandis que les mémoires beaucoup plus détaillés des ONG, qui font une critique des pratiques de la SFE et affichent un scepticisme permanent quant à ses intentions, réclament d'importantes mesures juridiques.

Pour sa part, la SFE semble avoir porté beaucoup d'attention à la question depuis le début de l'examen, ce que le Comité salue en soi. D'ailleurs, la SFE a indiqué publiquement qu'elle accepte tout à fait l'orientation essentielle des recommandations du Rapport Gowlings, bien qu'elle demeure très tiède à l'égard de plusieurs modifications proposées à la *Loi sur l'expansion des exportations* en faveur de procédures d'examen environnemental et de consultations officielles. En outre, la SFE s'oppose vivement à la divulgation obligatoire des évaluations d'impact environnemental qu'elle

20

Voir Programme des Nations Unies pour l'environnement, *Global Environment Outlook Report, GEO-2000*, septembre 1999; Hakán Nordström et Scott Vaughan, *Trade and Environment, Special Studies 4*, Secrétariat de l'Organisation mondiale du commerce, Genève, octobre 1999. Le Comité prend aussi note de l'annonce faite le 26 novembre 1999 par Pierre Pettigrew, ministre du Commerce international, et David Anderson, ministre de l'Environnement, à l'effet que le gouvernement du Canada réalisera l'examen détaillé de l'impact environnemental du prochain cycle des négociations de l'OMC au moment où il aura lieu.

21

Voir *Pour un relèvement des normes fondamentales*, p. 43, note 84.

Rapport Gowlings — Chapitre 9 : Recommandations 29-33

29. Le Canada doit favoriser la rapide élaboration d'un consensus international au sujet des lignes directrices et des procédures environnementales que doivent respecter les OCE. En attendant, la SEE doit adopter une approche environnementale comportant un fondement et une méthodologie clairs et transparents.

30. La SEE devrait soumettre son cadre environnemental à un processus de consultation publique et s'assurer que la politique qui en découle jouisse largement de l'appui des exportateurs et des organisations non gouvernementales.

31. Que la Loi sur la SEE soit modifiée de manière à 1) soumettre la SEE à l'exigence générale d'établir des procédures d'évaluations environnementales conformes à ses objectifs commerciaux et 2) permettre à son conseil d'administration d'autoriser ou de refuser le soutien financier de la Société compte tenu des avantages ou des conséquences des projets ou des opérations sur le plan de l'environnement.

32. La SEE devrait élaborer et publier une politique quant à son obligation d'informer le public des résultats de ses évaluations environnementales, qui respecte les exigences de confidentialité commerciale et la viabilité commerciale des projets. Idéalement, cette obligation devrait accompagner l'approbation finale des décisions par le conseil d'administration de la Société. Elle devrait également encourager ses clients à divulguer leurs évaluations environnementales avant l'approbation des projets et de susciter des commentaires du public afin d'identifier et mitiger les risques et problèmes potentiels.

33. Afin d'assurer la compétitivité sur la scène internationale du secteur des exportations soucieuses de l'environnement, la SEE doit élaborer des programmes et des processus tenant compte des moyens incitatifs d'autres OCE.

La législation qui régit les activités de la SEE est dépassée pour ce qui est d'admettre les principes du développement durable qui sont largement reconnus dans le système des Nations Unies, par les institutions financières internationales et de plus en plus au sein de l'Organisation mondiale

(p. 111). Le Comité convient que les lourdes exigences législatives réclamées par certaines ONG ne conviendraient pas. Toutefois, comme l'a souligné au Comité Gail Whiteman de l'Institut Nord-Sud, dans son témoignage du 16 novembre 1999, quand la question du barrage en Colombie a été soulevée pour la première fois, il aurait fallu un meilleur mécanisme pour répondre aux préoccupations légitimes du public et les atténuer. La forme que prendrait ce mécanisme est à débattre, mais la SEB pourrait se montrer proactive et créer en son sein un poste d'ombudsman qui s'occuperait des requêtes et de l'information du public.

Dans ce domaine, la situation évolue encore au niveau international¹⁹. Pour améliorer la transparence et la responsabilité, comme l'accepte déjà la SEB, nous croyons que l'idée de créer un tel poste mérite d'être étudiée par elle, en consultation avec tous les intervenants, en vue d'augmenter la confiance du public et de créer un meilleur climat d'affaire qui serve l'intérêt du

Canada à long terme.

Recommandation 20

Le Comité souscrit au principe d'améliorer la divulgation obligatoire des renseignements utiles pour rendre des comptes au public, selon ce que recommande le Rapport Gowlings, dans la mesure où les renseignements commerciaux confidentiels sont protégés. Le Comité recommande, comme prochaine étape opérationnelle, que la SEB consulte le public au sujet du cadre de communication de l'information qu'elle prépare afin de recueillir ses commentaires avant d'en faire sa politique officielle, et, après une période d'essai de plusieurs années, qu'elle commande un examen indépendant de l'efficacité du cadre. De plus, le Comité demande instamment à la SEB d'étudier la faisabilité de créer en son sein un poste d'ombudsman pour s'occuper de la responsabilité et du respect du cadre sous l'angle de l'accès du public à l'information et d'une procédure de requête.

Tout récemment, deux organismes axés sur le secteur privé dans le Groupe de la Banque mondiale — la Société financière internationale (SFI) et l'Agence multilatérale de garantie des investissements (AMGI) — ont créé le poste d'ombudsman et conseiller en conformité, poste indépendant qui relève directement du président de la Banque mondiale et qui a pour mission d'améliorer les résultats environnementaux et sociaux des projets auxquels contribuent les deux organismes.

La SFE a réagi à la recommandation 28 en appuyant la communication limitée de renseignements commerciaux de façon obligatoire et mesurable, mais non la divulgation de renseignements détaillés sur les transactions, à l'égard de laquelle ses clients ont de fortes réserves. La SFE semble avoir reconnu le besoin d'une plus grande divulgation et promet de présenter un cadre à cet effet l'an prochain. Elle précise dans son mémoire du 30 novembre au Comité :

pas que nos recommandations entraînent la divulgation d'informations commerciales confidentielles susceptibles d'entraîner la compétitivité canadienne au chapitre des exportations, mais par contre, elles permettraient de susciter une plus grande confiance du public à l'égard des activités de la SFE. (*Témoignage*, réunion n° 7, 4 novembre 1999)

Le cadre de communication de l'information que nous élaborons constituera une solution proprement canadienne à cette question complexe. Nous nous appuyons sur deux principes :

- Des renseignements sur les services, programmes et activités de la SFE doivent être fournis au public;
- La SFE ne peut pas enfreindre les droits d'autrui en divulguant unilatéralement des renseignements susceptibles d'influer sur les intérêts de ses clients.

Nous comptons pouvoir rendre compte de l'élaboration du cadre dans la première partie de l'an 2000.

En bref, nous reconnaissons et acceptons le diagnostic apporté par l'examen, sans nécessairement accepter la prescription, qui ne permet pas de trouver l'équilibre judicieux qui protégera suffisamment les intérêts commerciaux des entreprises canadiennes. (*Mémoire*, Société d'expansion des exportations, 30 novembre 1999, p. 6)

Le Comité se réjouit de l'initiative de la SFE. Mais nous soulignons que, dans le cas d'une société d'État, aussi commerciale que soit sa mission, ce « judicieux équilibre » doit aussi protéger suffisamment les intérêts du public et empêcher que la réputation internationale du Canada soit ternie. De plus, selon nous, pour mettre le public en confiance, la SFE aurait intérêt à soumettre à la consultation, au moment qui conviendra, une ébauche convenable de son cadre de communication de l'information, afin de permettre au public de commenter le cadre avant que celui-ci devienne une politique de la Société. Plus tard, après une période d'essai de plusieurs années, la SFE devrait être prête à commander un examen indépendant de l'efficacité du cadre.

Une autre question se rapportant plus généralement à l'information du public et à la responsabilisation, et qui débouche sur le débat entourant l'environnement et les droits de la personne, a peu retenu l'attention du Rapport Gowlings — celle d'une forme quelconque de procédure de requête qui pourrait en fait alerter la SFE à des problèmes éventuels et aider à trouver des solutions constructives. Dans son rapport, Gowlings affirme : « À notre avis, la mise en place d'un mécanisme de requête à cet égard serait mal avisée, car il risquerait d'empêcher la SFE de prendre les décisions qui s'imposent et nuirait à la compétitivité des exportateurs canadiens »

l'information. Dans son document de politique, le Groupe de travail sur la SBE soutient : « La SBE devrait divulguer assez d'information pour que le public puisse déterminer si les normes minimales prévues par la législation et/ou les politiques de la SBE sont respectées et si les projets ont des effets négatifs sur les collectivités où ils sont réalisés. » (Pour un relèvement des normes fondamentales, p. 10)

La chose ainsi formulée, il est difficile de s'opposer à l'intention de la divulgation; la difficulté est de déterminer jusqu'où elle doit aller, de façon pratique, raisonnable et adaptée à la situation particulière de la SBE. Le Rapport Gowlings, évaluant les propositions d'imposer par voie législative une communication beaucoup plus importante de renseignements, cherche à concilier judicieusement des points de vue opposés. Le Comité convient qu'il y réussit jusqu'à un certain point. Le Rapport Gowlings note que : « l'impossibilité pour le public d'exercer une surveillance à cet égard a suscité de la suspicion parmi certains organismes non gouvernementaux pour qui cette politique contrevient à l'obligation de rendre compte intégralement de sa gestion aux contribuables [...] Pour la SBE, la meilleure façon de résister aux organisations qui réclament un meilleur contrôle gouvernemental de ses activités est sans doute de se prêter d'elle-même à une surveillance accrue du public » (p. 111). De plus, les nombreux problèmes de respect de la LAL, récemment mis en relief par John Reid, commissaire à l'information, (et dont fait état le document de politique du Groupe de travail sur la SBE), montrent que cette solution ne serait pas la voie à privilégier¹⁸. La divulgation imposée par la loi frustrerait probablement les attentes des ONG et entraînerait sûrement des tracasseries et peut-être un fardeau trop lourd pour la SBE et ses clients.

Maxime Faille, de l'équipe d'examen Gowlings, a donné au Comité une explication utile sur la façon dont l'équipe en était arrivée à sa solution de compromis :

Nous avons examiné divers modèles dont celui de la Banque de développement du Canada, laquelle est assujettie à la *Loi sur l'accès à l'information*. Toutefois, on retrouve une disposition particulière dans sa loi qui, selon nous, signifie que la Banque n'a pas à divulguer certains renseignements qui n'intéressent pas particulièrement la plupart des gens. Nous n'avons pas pensé qu'il s'agissait d'un modèle utile vu qu'il présente tous les inconvénients de la *Loi sur l'accès à l'information* sans vraiment avoir l'avantage de garantir une plus grande transparence. Dans le modèle que nous proposons, [nous] exigeons que la SBE prévoit un modèle de transparence, un modèle de divulgation utile et pertinent — ou du moins nous l'encourageons à le faire [...]. De toute évidence, il faut parvenir à un équilibre entre la transparence et les questions de confidentialité commerciale, mais nous pensons, en général, qu'une grande partie de l'information que nous recherchons est de l'information qui, au bout du compte, est rendue publique grâce à diverses autres lois et à certaines exigences en la matière que l'on retrouve dans le secteur privé et qui sont prévues par les lois sur les valeurs mobilières, etc. Nous ne pensons

18 Dans son examen le plus récent du respect de la *Loi sur l'accès à l'information* par le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, le Commissariat à l'information du Canada accorde au ministère un « F » inacceptable pour ce qui est de respecter les délais de réponse, tout en ajoutant qu'il applique généralement les exceptions de la *Loi* « avec professionnalisme et retenue ». (Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international — Fiche de rendement — *Observations des délais prévus dans la Loi sur l'accès à l'information*, mars 1999, p. 6).

financières et à rehausser le degré de préparation et le potentiel des PME pour l'exportation.

Transparence, divulgation et responsabilisation plus grandes

Rapport Gowlings — Chapitre 9 : Recommandation 28

28. La SFE devrait publier régulièrement certains renseignements sur les opérations qu'elle finance. Ces renseignements pourraient comprendre, par exemple, le nom de l'emprunteur, du pays et de l'exportateur, la nature, la valeur et les modalités du soutien financier, ainsi qu'une brève description des produits, des services ou des projets visés; et dévoiler les opérations dans les 60 jours suivant la signature de l'entente. L'aide financière inférieure à un certain seuil ainsi que toute information soulevant des préoccupations de confidentialité commerciale pour l'exportateur canadien seraient exemptées de ce régime.

Le Rapport Gowlings reconnaît que la SFE « n'est presque pas tenue d'informer le public en vertu des lois actuellement en vigueur » (p. 110). La *Loi sur l'expansion des exportations* est muette à cet égard, et la SFE est exclue de l'application de la *Loi sur l'accès à l'information* (LAI). En tant qu'organisme fédéral, la SFE est aussi exemptée des obligations de divulgation imposées aux entreprises publiques, dont les banques, qui sont soumises à la législation provinciale régissant les opérations sur des valeurs mobilières.

Les gens d'affaires ont répété au Comité le message de garder le statu quo à cet égard ou d'user d'extrême prudence concernant la divulgation de renseignements qui ne sont pas de nature générale. Par exemple, dans son mémoire, l'AMEC s'inquiète particulièrement de la recommandation 28 voulant « que la SFE soit tenue de publier régulièrement des renseignements sur les opérations qu'elle finance », en expliquant : « Il n'est pas toujours aisé de partager ce qui est sensible au marché et ce qui ne l'est pas. Nous nous opposerions énergiquement à toute disposition obligeant à divulguer au public l'information confidentielle ou sensible au marché. Nous craignons aussi qu'en imposant des règles de divulgation plus exigeantes que celles requises par d'autres institutions financières ou organismes de crédit à l'exportation, on porte atteinte à la confiance des clients dans la SFE comme organisme à vocation commerciale » (*Mémoire*, 18 novembre 1999, p. 9).

Les ONG ont présenté un point de vue très différent, axé sur les questions de confiance du public. Elles ont réclamé une divulgation plus grande que ce que recommande le Rapport Gowlings, dès l'étape de la proposition du projet, et se sont montrées plus exigeantes pour ce qui est de soumettre la SFE à la LAI. Elles ont jugé exagérées les craintes pour la compétitivité, vu les mesures disponibles pour protéger les renseignements commerciaux confidentiels et le fait que les organismes de crédit à l'exportation américains sont pleinement assujettis aux lois d'accès à

Dans sa lettre du 25 novembre au ministre Pettigrew, l'Association des banquiers canadiens reconnaît qu'on ne répond pas encore adéquatement aux besoins des PME exportatrices et propose de modifier plusieurs programmes de la Société pour les rendre plus accessibles aux PME et donc plus utilisés. Mais, pour ce faire, l'ABC n'était pas prête à employer le réseau pancanadien de ses membres, soutenant que de promouvoir la vente des produits d'assurance de la SBE dans les succursales bancaires irait à l'encontre de la politique gouvernementale actuelle qui empêche les banques de vendre de l'assurance offerte par le secteur privé.

En général, les entreprises appuient largement les recommandations du Rapport Gowlings. Plusieurs témoins ont parlé des mesures supplémentaires que la SBE pourrait prendre pour mieux soutenir les PME. Par exemple, M. L'Abbé a suggéré des services de mentorat, soulignant que la SBE y trouverait un rôle idéal, et a insisté sur un plus grand accès local par l'entremise des banques. Selon Timothy Page, président de l'Association des ingénieurs-conseils du Canada, les membres de son association trouvent que « la SBE n'est pas compétitive dans le créneau des transactions valant moins de 2 millions \$ [. . .] il faudrait consacrer une enveloppe spéciale aux projets de petite taille ». Et ils recommandent « que les services de la SBE destinés aux petites et moyennes entreprises soient clairement identifiés dans des documents aisément disponibles dans le public » (*Mémoire*, 18 novembre 1999, p. 5-6). Jason Myers, premier vice-président de l'Alliance des manufacturiers et des exportateurs du Canada (AMEC), a réitéré le message d'accroître le goût du risque de la SBE pour soutenir les PME. Toutefois, l'AMEC a fait une mise en garde concernant la recommandation 20, qui vise à dispenser de l'obligation de fournir une opinion juridique étrangère, en indiquant que l'obligation « devrait tenir compte de l'importance de l'opération envisagée plutôt que de la taille de l'entreprise qui effectue l'opération » (*Mémoire*, 18 novembre 1999, p. 5). En invoquant sa propre expérience des risques qui menacent souvent les petites entreprises dans les marchés étrangers, Jacques Lamarre, du groupe SNC-Lavalin, a aussi pressé la SBE de se montrer très prudente à cet égard (*Témoignage*, réunion n° 11, 23 novembre 1999).

Dans ses commentaires détaillés, la SBE a indiqué au Comité qu'elle appuyait presque toutes les recommandations Gowlings concernant les PME ou y était ouverte. Elle s'est montrée en désaccord sur un seul point, la décentralisation des décisions sur les petites transactions vers ses bureaux régionaux (recommandation 25). La SBE maintient que ses efforts pour améliorer la représentation régionale, appliquer de nouvelles techniques opérationnelles et utiliser les moyens électroniques, par exemple pour les demandes en direct, lui permettront de répondre aux besoins de services.

Recommandation 19

Le Comité appuie fortement les recommandations formulées par le Rapport Gowlings et demande avec insistance à la SBE de redoubler ses efforts pour fournir des services accessibles aux éventuelles PME exportatrices partout au Canada, en s'attachant à mieux collaborer avec les autres institutions

intégrée à l'égard des services du gouvernement aux petites entreprises.

26. Le gouvernement devrait évaluer les progrès réalisés dans l'intégration de la prestation des programmes du point de vue des petits et moyens exportateurs dans les trois ans suivant la date du présent Rapport.

27. La SEE et Agro-alimentaire Canada devraient déployer des efforts concertés pour mobiliser sans tarder la portion non-céréalière du Mécanisme de crédit agroalimentaire, afin de pourvoir un soutien financier aux exportations dans le secteur de l'agriculture non-céréalière canadienne équivalent à celui dont bénéficiaient les producteurs étrangers.

Le Rapport Gowlings souligne que les PME — définies comme les entreprises dont le chiffre d'affaires ne dépasse pas 25 millions de dollars — constituent environ 97 p. 100 des 75 000 exportateurs du Canada et 87 p. 100 des 4 000 clients et plus de la SEE. Le nombre de PME clientes de la SEE et le volume de leurs ventes à l'exportation que soutient la Société ont plus que doublé depuis 1993. Le Comité reconnaît les efforts faits par la SEE pour enrichir ses programmes axés sur les PME, selon ce qu'il avait recommandé dans son rapport de juin 1996, *Les PME canadiennes dans l'économie mondiale : Optimiser le partenariat entreprises-secteur public pour réussir sur les marchés internationaux*, par des initiatives comme : l'Équipe des exportateurs en essor, l'Équipe des services financiers, le Programme de la garantie générale sur les créances (PGGC), les projets conjoints de NORTHSTAR Financement du Commerce International et d'ExportEase, la rationalisation des procédures de prêt et l'achat de billets à ordre simplifiés, le parrainage d'une nouvelle publication de « Carnet de route pour l'exportation » ciblant les PME, et ainsi de suite.

La plupart des PME faisant affaire avec la SEE semblaient satisfaites, et près des trois quarts des répondants du sondage réalisé par Environics pour cet examen ne voyaient pas comment la Société pourrait améliorer ses services. Cependant, le Rapport Gowlings cite une enquête effectuée en 1996 par la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante, qui a montré que plusieurs petites entreprises n'avaient jamais entendu parler de la SEE et que même parmi les « gros exportateurs », moins de 10 p. 100 avaient eu recours à ses services (p. 104). Richard L'Abbé, président de Med-Eng Systems Inc., qui appuie fortement le rôle de la SEE, a témoigné que, malgré que son entreprise soit reconnue comme un exportateur dynamique, elle n'a pas reçu la visite d'un représentant de la SEE depuis des années, et celle-ci ne lui demande pas son opinion sur les nouveaux produits qu'elle pense pouvoir offrir (*Mémoire*, 30 novembre 1999). Concernant la visibilité et l'accessibilité, le Rapport Gowlings a cerné des problèmes dans les relations de la SEE avec les banques qui entraînent un manque de coordination et suscitent de nombreuses contrariétés chez les PME. Selon le Rapport Gowlings, « la SEE doit promouvoir de façon plus vigoureuse ses services de soutien aux PME exportatrices dans les réseaux des succursales bancaires au moyen de séminaires, de réunions et de séances de formation dans tout le Canada » (p. 103).

l'acheteur ou de l'emprunteur étranger sans avoir à effectuer une vérification indépendante auprès de l'avocat de l'emprunteur.

21. La SFE devrait continuer de surveiller et de rationaliser constamment la façon dont elle dessert les PME et continuer d'améliorer les produits et les services qu'elle leur offre. La SFE devrait répondre aux préoccupations et aux problèmes particuliers des PME, comme l'assurance-responsabilité de produit, en ciblant des solutions spécifiques.

22. Compte tenu de l'importance croissante du secteur des services et de la grande qualité des emplois qu'il produit, la SFE devrait s'efforcer de financer les travaux en cours du secteur des services, en particulier les transactions particulières des PME. Cela exigera une réflexion de la part de la SFE sur la façon dont elle aborde le risque commercial dans ces situations et une volonté d'accepter les antécédents et la réputation de l'entreprise comme indication de la valeur financière des travaux non terminés.

23. La SFE devrait continuer de trouver des moyens de travailler plus étroitement avec les banques commerciales afin d'améliorer le soutien offert aux PME, en s'inspirant du modèle de NORTHSTAR.

24. La SFE devrait envisager des initiatives visant à améliorer la coordination de ses offres de service avec celles des banques commerciales, notamment :

- *fournir de l'information sur ses services dans le réseau des succursales bancaires;*
- *assurer une formation à un nombre important d'employés des banques en financement du commerce extérieur et utilisation de ses produits de gestion du risque et de financement;*
- *promouvoir la vente de produits d'assurance de la SFE dans les succursales des banques; et*
- *partager l'information sur les risques avec les banques.*

25. La SFE doit s'efforcer d'accroître la visibilité de ses services dans les régions de la façon suivante :

- *décentralisation des décisions sur les petites transactions dans ses bureaux régionaux et renforcement de ces bureaux;*
- *intensification de la collaboration entre la SFE et la BDC afin de fournir aux clients de l'une ou l'autre institution une approche*

20. La SFE devrait dispenser les PME exportatrices de l'obligation de fournir une opinion juridique quant à la légalité, la validité et le caractère exécutoire des obligations commerciales de l'acheteur ou de l'emprunteur étranger. La SFE devrait se fier à la preuve documentaire de l'existence juridique de

Rapport Gowlings — Chapitre 8 : Recommandations 20-27

Services de soutien aux petites et moyennes entreprises (PME)

Le Comité endosse les recommandations du Rapport Gowlings concernant le renforcement de la présence de la SFE sur la scène internationale. Celle-ci devrait aller de l'avant avec son projet de nommer des représentants à Mexico et à Sao Paulo. De plus, une modification devrait être apportée à la Loi sur l'expansion des exportations afin que la SFE puisse établir des bureaux à l'étranger avec l'approbation du ministre et suivant les modalités que celui-ci pourrait fixer.

Recommandation 18

Par contre, les projets de la SBE à l'étranger ne devraient pas lui faire oublier que sa présence auprès des exportateurs canadiens est primordiale. La SBE devrait considérer sérieusement les critiques sur son manque de visibilité dans plusieurs régions du Canada et sur la trop forte concentration de son pouvoir décisionnel à Ottawa. Nous reviendrons sur ce sujet un peu plus loin. De plus, des contacts plus fréquents avec le personnel de direction des succursales bancaires « éloignées des grands centres », qui peuvent être identifiées comme desservant des exportateurs ou des exportateurs potentiels, pourraient avoir un effet bénéfique sur la visibilité de la SBE et lui permettrait de faire connaître ses services.

Toujours selon M. Plunpre, les OCE, en tant d'agents de la politique commerciale de leurs gouvernements, doivent compléter la capacité du secteur privé en assumant certains risques. À l'instar de l'Eximbank des États-Unis, plusieurs OCE jouent ce rôle. La SBE, qui est censée être financièrement rentable, a tendance à être trop prudente dans les risques qu'elle prend. Selon lui, la SBE devrait être moins frileuse sur les marchés à risques élevés. Pour ne pas se faire devancer continuellement par les OCE des autres pays qui sont très présentes sur ces marchés, la SBE devrait accroître sa visibilité internationale et être plus agressive.

qu'elles ne sont pas prêtes à assumer.

demeurer des vœux pieux si les exportateurs ne peuvent vendre leurs produits et services en toute confiance. Les mécanismes qui garantissent aux exportateurs canadiens le paiement de leurs ventes à l'étranger sont primordiaux. Au moyen de leurs réseaux internationaux, les banques canadiennes accompagnent déjà les exportateurs canadiens sur les marchés internationaux, mais il y a des risques

Recommandation 16

Le Comité est d'accord avec la Recommandation 16 du Rapport Gowlings qui propose la titrisation de certains titres (investissement) de la SEE. Lorsqu'elle finance des projets à moyen et à long terme, la SEE devrait avoir la possibilité de transformer ces prêts en titres qu'elle pourrait céder à des tiers. Pour ce faire, le ministre devrait proposer une modification à la loi constitutive de la SEE.

L'expertise de la SEE en matière d'évaluation des risques (par ex., risques-pays, risques politiques et risques liés à la transaction) fait l'objet de nombreuses louanges. Par contre le secteur financier canadien n'a pas accès à cette information et se trouve de ce fait désavantagé face à des institutions financières étrangères qui ont accès à ce type d'information par l'entremise de l'OCB de leur pays ou autrement¹⁷.

Recommandation 17

Le Comité est d'accord avec le Rapport Gowlings lorsqu'il recommande à la SEE d'élaborer une politique ou un programme de diffusion des informations sur ses évaluations des risques qui pourraient être utiles aux institutions financières canadiennes du secteur privé ainsi qu'au Bureau du surintendant des institutions financières (recommandation 17 du Rapport Gowlings). Le Comité est également d'avis que la mise en oeuvre d'un tel programme pourrait se faire sur une base de recouvrement, au moins partiel, des coûts.

Afin d'avoir une meilleure connaissance des marchés étrangers et d'en faire profiter l'économie canadienne, la SEE utilise le réseau des attachés commerciaux du gouvernement et a commencé à établir, de concert avec les services canadiens à l'étranger, des représentants à Beijing et projette l'établissement de représentants à Sao Paulo et à Mexico. Pour poursuivre le développement de son expertise et pour aider encore les entreprises canadiennes à percevoir les marchés étrangers, la SEE aimerait établir des bureaux autonomes à l'étranger.

Lorsqu'il a comparu devant le Comité dans le cadre de l'étude sur le programme de l'OMC, le 29 avril 1999, Timothy G. Plumptre (vice-président principal, Financement des opérations commerciales et Relations interbancaires, Banque Scotia) nous a fait des commentaires fort intéressants et fort instructifs sur la nécessité de sécuriser les transactions internationales des exportateurs canadiens. Pour lui, la conclusion d'accords de libéralisation des échanges risque de

Recommandation 15

Comme le Rapport Gowlings le recommande, le Comité est d'accord que les grandes caisses de retraite canadiennes devraient être autorisées à participer aux prêts individuels détenus par la SFE ou d'autres institutions financières internationales telles que la Banque mondiale ou la Société financière internationale (recommandation 15 du Rapport Gowlings). Actuellement, une telle prise de participation est considérée comme un investissement dans des biens étrangers et est assujettie à la limite de 20 p. 100. Des modifications devraient être apportées à la Loi de l'impôt sur le revenu pour éliminer cette barrière.

Le Rapport Gowlings explique que la SBE est un chef de file reconnu dans le financement de projets. Toutefois, il souligne qu'elle ne peut et ne doit pas tout faire seule, et qu'elle doit agir comme catalyseur en maximisant l'utilisation des autres ressources disponibles¹⁶. Le Comité est tout à fait d'accord avec un tel énoncé. La taille de la SBE ainsi que ses ressources et son mandat lui imposent des limites. Elle occupe, d'autre part, une position privilégiée qui lui permet d'agir comme intermédiaire dans le financement de projets. Son esprit d'initiative et d'innovation doit être mis à contribution pour élaborer de nouvelles structures de financement de projets qui permettraient la participation d'un plus grand nombre d'intervenants.

financières du secteur privé canadien et du Bureau du surintendant des institutions financières. Dans la mesure du possible, ce programme serait exploité sur une base de recouvrement des coûts.

18. La SFE devrait, en plus de sa représentation actuelle à Beijing, aller de l'avant avec son projet d'affecter à l'essai des représentants à Sao Paolo et à Mexico, sous réserve d'un examen, conjointement avec le MAECI après une période précise (trois ans par exemple) et en tenant compte du rôle des banques commerciales.

19. Que la Loi sur la SFE soit modifiée pour permettre à la SFE de s'établir à l'étranger, avec l'assentiment du ministre du Commerce international. La SFE et le MAECI devraient convenir des modalités de cette représentation (rattachement des représentants aux missions canadiennes ou leur installation dans des bureaux séparés), éventuellement au cas par cas.

Le Comité reconnaît que l'établissement d'un nouveau programme risque d'entraîner des pertes pour le gouvernement, alors que la SBE finance elle-même ces activités dans ce secteur. Par contre, le Comité ne doit pas négliger le fait que l'utilisation des réseaux internationaux des banques canadiennes pourrait accroître les ventes à l'exportation des entreprises canadiennes si un tel programme était créé.

Recommandation 14

Le Comité recommande au gouvernement d'étudier attentivement la question de la mise sur pied d'un nouveau programme de garantie des prêts à moyen terme assujettis au *Consensus* qui seraient consentis par les banques, et de prendre une décision en fonction des meilleurs intérêts des exportateurs canadiens et pour le bénéfice du Canada.

Renforcement de la capacité canadienne à soutenir les exportations

Rapport Gowlings — Chapitre 7 : Recommandations 15-19

15. Le ministre des Finances propose de modifier les Règlements en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu pour permettre aux caisses de retraite canadiennes de prendre une participation dans des prêts individuels détenus par la SFE et des institutions financières internationales données, comme la Banque mondiale et la Société financière internationale, sans avoir à traiter ces actifs comme des biens étrangers assujettis à la limite de 20 p. 100 sur ce type d'avoir. Il faudrait fortement encourager la SFE à profiter de cette disposition, en permettant aux caisses de retraite canadiennes de participer à ces prêts. La SFE devrait insister sur sa capacité de montage financier pour constituer des consortiums et ainsi diminuer le recours à ses propres ressources pour financer des projets. La SFE devrait commencer à se considérer davantage comme un catalyseur pour les autres partenaires financiers, y compris les banques et les caisses de retraite, afin d'encourager leur participation au commerce international et au financement de projets.

16. Il faudrait envisager de modifier la Loi sur la SFE pour permettre la vente de titres de dette subalterne et d'autres types de valeurs hybrides.

17. La SFE devrait élaborer une politique et un programme en vertu desquels ses capacités d'évaluation des risques-pays et des risques politiques seraient mises rapidement à la disposition des institutions

Rapport Gowlings — Chapitre 6: Recommandation 14

14. Le gouvernement devrait mettre à la disposition des banques un programme rattaché au Compte du Canada qui offrirait des garanties à l'égard des prêts assujettis aux règles du Consensus. Le coût de l'établissement et de la mise en oeuvre de ce programme serait imputé aux banques par l'entremise de frais de garanties en fonction du risque conformément au Consensus. Le programme ne serait établi que si un nombre suffisant de banques était prêt à y souscrire.

Le Rapport Gowlings souligne que, contrairement à la pratique de plusieurs OCE étrangers, la SFE ne fournit pas au secteur privé (par ex., aux banques) de garantie pour les prêts à moyen terme assujettis au *Consensus*. La SFE entre directement en concurrence avec les banques pour ce type de prêt et, pour cette raison, elle peut difficilement offrir un programme de garantie. En conséquence, le Rapport Gowlings recommande qu'un tel programme soit mis sur pied et administré par le gouvernement si un nombre suffisant de banques était prêt à y souscrire (recommandation 14). Les coûts d'établissement et de maintien d'un tel programme seraient couverts par les frais de garantie. Les banques canadiennes sont actives dans ce type de prêts mais ont choisi de faire ces opérations dans le cadre de leurs activités à l'étranger. Elles peuvent ainsi bénéficier de la garantie offerte par les OCE des pays où se font ces opérations.

Dans la correspondance qu'elle a fait parvenir au Comité, l'Association des banquiers canadiens confirme que les banques montrent un vif intérêt pour ce type de programme et qu'elle soutient la recommandation. Elle ajoute que la SFE ne devrait être autorisée à faire ce type de transaction que dans les cas où il n'y a pas de participation du secteur privé.

Sur ce sujet, Jacques Lamarre, président de SNC-Lavalin, a fait part au Comité que « les ressources dont dispose la SFE pour analyser les transactions et les risques nationaux sont suffisamment maigres qu'il serait plutôt risqué d'instaurer un programme distinct qui viendrait dédoubler les analyses de risques et la gestion. Nous sommes fermement convaincus qu'une approche « à guichet unique » servirait au mieux les intérêts des exportateurs canadiens » (*Mémoire*, p. 4). L'Alliance des manufacturiers et des exportateurs du Canada émettait pour sa part l'opinion suivante : « L'Alliance ne voit pas très bien dans quelles circonstances les exportateurs ou les banques pourraient vouloir un nouveau régime de garanties de préférence aux arrangements en vigueur. L'Alliance est d'avis qu'il y a encore beaucoup de travail d'éclaircissement et d'analyse à faire pour évaluer les coûts et avantages d'un tel arrangement avant que le gouvernement mette intégralement cette recommandation en oeuvre » (*Mémoire*, p. 8).

La SFE s'oppose à cette recommandation et prétend que les exportateurs eux-mêmes s'y opposent. Elle ajoute que l'établissement d'un tel programme pourrait coûter cher aux contribuables.

Le Comité considère qu'en oeuvrant dans ce secteur la SBE fait connaître ces produits d'assurance auprès des exportateurs et de l'ensemble des entreprises canadiennes, ce qui ne peut qu'engendrer une augmentation de la demande pour ce type de produit. Le secteur privé pourra en retirer les bénéfices autant que la SBE. Mark Perna, président de l'Association canadienne de l'affacturage, s'insurge contre une telle interprétation : « L'une des parties du rapport a suscité le plus de scepticisme est l'hypothèse voulant que la participation de la SBE au marché national de l'assurance-crédit ait aidé ce secteur à croître, et ait aussi « sensibilisé la population à ses avantages ». Pour quelque un d'engagé dans l'industrie, cette remarque est absurde » (*Mémoire*, p. 2). Il ajoute que la croissance serait le reflet de la tendance à la mondialisation dans l'industrie de l'assurance. Le Rapport Gowlings note qu'il ne peut expliquer la croissance que ce marché a connu entre 1994 et 1997 (300 p. 100 pour la SBE et 260 p. 100 pour le secteur privé), mais constate qu'elle est concomitante de l'entrée de la SBE dans ce secteur.

L'Alliance canadienne d'affacturage nous a parlé de la complémentarité qui pourrait exister entre le secteur public et le secteur privé, en ces termes : « Du point de vue des exportateurs canadiens, la complémentarité et la concurrence comportent toutes deux des avantages, du moment que les services du secteur privé ne sont pas exclus du marché. Ils peuvent, en fait, favoriser la croissance de la capacité de ce secteur et susciter l'apparition de services de meilleure qualité et moins coûteux pour les exportateurs » (*Mémoire*, p. 3).

Le Comité est tout à fait d'accord avec la suggestion voulant que la SBE devrait créer, en collaboration avec le secteur privé, une police unique d'assurance crédit à court terme pour les exportateurs canadiens. Le Comité ne voit, par ailleurs, aucun empiètement à ce que la SBE se retire du marché canadien de l'assurance-crédit à court terme étant donné les bénéfices que ce marché semble en retirer actuellement (recommandation 12).

Recommandation 13

Le Comité n'est pas du tout convaincu que l'économie canadienne serait mieux servie si la SBE se retirait du champ d'activité de l'assurance-crédit intérieure.

Considérant qu'un des objectifs de la politique commerciale du Canada est de développer la capacité et l'expansion des entreprises canadiennes, ce qui inclut les entreprises oeuvrant dans le secteur des services financiers, le Comité recommande que la question de la participation de la SBE dans l'assurance-crédit intérieure à court terme fasse l'objet d'un nouvel examen dans cinq ans; la date prévue pour le prochain examen de la Loi, soit 2008, nous semble trop éloignée.

« assurance-crédit » devrait être modifiée dans le Règlement de la Loi sur les banques à cette fin.

Le Rapport Gowlings recommande que la SBF collabore avec les banques canadiennes pour que celles-ci fassent la promotion, au moyen de leurs réseaux de succursales, des produits d'assurance-crédit de la Société (recommandation 13). Dans le mémoire qu'elle a fait parvenir au Comité, l'Association des banquiers canadiens ne traite pas directement de cette question. Le Comité ne peut qu'encourager une meilleure collaboration entre la SBF et les banques. Les bénéficiaires immédiats d'une telle collaboration en seraient les PME qui font leurs premiers pas sur le marché de l'exportation ou qui projettent de le faire.

Recommandation 12

Le Comité est d'accord avec la recommandation du Rapport Gowlings qui voudrait que le réseau canadien des succursales bancaires puisse participer à la publicité des produits d'assurance-crédit de la SBF, et espère que le ministère des Finances pourra étudier la question avec diligence afin de demander des modifications aux Règlements de la Loi sur les banques s'il y a lieu.

I. Retrait de la SBF du domaine de l'assurance-crédit intérieure

Rapport Gowlings — Chapitre 5 : Recommandation 12

12. La SBF devrait établir un partenariat avec le secteur privé au Canada pour offrir une seule police d'assurance-crédit afin de développer le marché, créer la capacité du secteur privé canadien et éventuellement se retirer du marché canadien de l'assurance-crédit à court terme.

Le Rapport Gowlings recommande que la SBF laisse éventuellement le marché intérieur de l'assurance-crédit à court terme au secteur privé après avoir aidé celui-ci à développer sa capacité dans ce domaine (recommandation 12). Le Rapport Gowlings explique que le marché national de l'assurance-crédit à court terme n'est couvert qu'entre 7 et 12 p. 100. Par comparaison, en Europe, le taux de pénétration du marché serait de 40 p. 100.

Si seulement de 7 à 12 p. 100 du marché potentiel de l'assurance-crédit à court terme et de l'affacturage est actuellement couvert, nous ne comprenons pas la persistance du secteur privé à vouloir le retrait de la SBF de ce secteur d'activité. Les compagnies d'assurance et les sociétés d'affacturage pourraient augmenter considérablement leurs chiffres d'affaires sans toucher aux clients de la SBF.

Lors de sa comparution devant le Comité, Clive Aston, président de la Canadian Financial Insurance Brokers Ltd, a expliqué que la qualité des services de la SFE, tant au moment de la souscription de l'assurance qu'au moment du règlement d'un sinistre, justifiait cette fidélité. Il s'agit ni plus ni moins que d'un mariage de raison. Plusieurs autres témoins ont également souligné la qualité des services offerts par la SFE en faisant référence plus particulièrement à l'expertise de ses employés et à la rapidité dans la prise de décision.

Bien que les préoccupations du secteur privé méritent toute notre attention, le Comité ne croit pas que la SFE fasse une concurrence déloyale à ce dernier. Le secteur privé n'a pas été convaincant dans son désir de percer le marché. Alléguant sur un ton péremptoire que le secteur public devrait se retirer de ce type d'activités, le secteur privé voudrait cueillir les fruits d'une moisson que la SFE cultive précieusement et avec beaucoup de doigté depuis plusieurs années.

En ce qui concerne la qualité et la pertinence des programmes de la SFE, Gerry Fedchum, président de l'Association des fabricants de pièces d'automobile, faisait part au Comité que « la SFE administre un remarquable programme de soutien financier de l'équipement et de l'outillage et de l'achat de matériel. Elle compte aussi un programme de financement novateur qui a permis à l'industrie d'étendre ses exportations et de demeurer compétitive » (*Mémoire*, p. 3).

En ce qui concerne la nouvelle définition du terme « exportateur » que le Rapport Gowlings propose, le Comité craint que des clients actuels de la SFE ne puissent plus bénéficier de ses services si elle était adoptée (recommandation 11)¹⁵. La question mérite une attention particulière, et le Comité n'a pas entendu de témoignage pouvant justifier une telle modification.

Recommandation 11

Le Comité recommande au gouvernement de ne pas apporter de modification à la définition du terme « exportateur » tel que le suggère le Rapport Gowlings, mais de poursuivre l'étude de cette question.

H. Publicité des produits d'assurance-crédit de la SFE dans les succursales bancaires

Rapport Gowlings — Chapitre 5 : Recommandation 13

13. La SFE devrait collaborer avec les banques canadiennes pour promouvoir la vente des produits de l'assurance-crédit par l'entremise du réseau des succursales des banques canadiennes. La définition de

¹⁵ L'Alliance des ingénieurs-conseils du Canada et l'Association des manufacturiers et des exportateurs du Canada s'opposent à une telle modification.

Rapport Gowlings — Chapitre 5 : Recommandation 11

11. Que le Règlement de la SFE relatif à la définition d'un exportateur canadien aux fins de l'admissibilité aux produits d'assurance de la SFE soit modifié comme suit :

- Supprimer le seuil de 5 millions de dollars en ventes à l'exportation;

- Remplacer le seuil actuel de 15 p. 100 par une échelle qui exigerait une plus grande proportion des ventes à l'exportation pour rester admissible au titre d'« exportateur » comme suit :

Ventes totales	Proportion d'exportations
Jusqu'à 25 millions de dollars	15 p. 100
25 à 50 millions	25 p. 100
50 à 75 millions	50 p. 100
75 à 100 millions	75 p. 100
Plus de 100 millions	90 p. 100

- La souplesse aux deux extrémités de l'échelle devrait être maintenue; plus particulièrement, la SFE devrait offrir des services sur une base commerciale aux entreprises dont au moins 10 p. 100 de leurs ventes sont des exportations, s'il peut être prouvé que le secteur privé ne peut pas répondre aux besoins de l'entreprise au Canada.

Depuis plusieurs décennies, la SFE offre aux exportateurs canadiens une assurance-crédit sur leurs créances étrangères. Une large proportion des clients de la SFE ont demandé à celle-ci de couvrir également les créances de leurs acheteurs canadiens (créances intérieures). Pour répondre à cette demande, la SFE a obtenu, en 1993, une modification à la Loi sur l'expansion des exportations qui lui attribuait le pouvoir d'offrir cette nouvelle assurance-crédit intérieure.

Le Rapport Gowlings a étudié plusieurs facteurs justifiant l'attribution d'un tel pouvoir à la SFE, et l'argument qu'il retient comme étant le plus convaincant est le fait que le marché canadien de ce type de produit n'est pas desservi de façon adéquate. Même si les préoccupations du secteur privé, qui voudrait que la SFE se retire de ce secteur d'activités, ont un certain fondement, il appert que les clients de la société d'État lui demeurent et ont l'intention de lui demeurer fidèles, même si cette fidélité entraîne des coûts supplémentaires. Le Rapport Gowlings ajoute que « limiter les activités de la SFE aux portefeuilles qui ne sont pas jugés assurables par le secteur privé ne serait pas conforme à l'obligation d'autonomie financière qui lui est faite » (Rapport Gowlings, p. 61).

Recommandation 9

Le Comité recommande au gouvernement de ne pas apporter, pour l'instant, de modifications au pouvoir de la SFE de faire du financement intérieur mais de surveiller attentivement les transactions que celle-ci peut faire ou projeterait de faire pour s'assurer que ces transactions soient faites dans le cadre du mandat de la SFE.

F. Limite à la dette éventuelle de la SFE

Rapport Gowlings — Chapitre 4 : Recommandation 10

10. Que la Loi sur la SFE soit modifiée pour hausser la limite maximale de la dette éventuelle de la SFE prévue par le paragraphe 10(3), à un niveau jugé suffisant par la SFE et le Ministère des Finances, afin d'éviter tout risque que la SFE atteigne sa limite à cet égard.

Dans le domaine de l'assurance, la dette éventuelle correspond au montant qu'une compagnie d'assurance pourrait devoir déboursier si elle devait payer tous les montants d'assurance souscrits. Pour que ces compagnies conservent leur solvabilité, des normes fixent le montant d'assurance qu'elles peuvent souscrire pour faire face à toutes les réclamations. De la même façon, la SFE, en tant que société financière, ne peut souscrire des risques pour un montant supérieur à dix fois son capital autorisé. La croissance des affaires de la SFE fait en sorte que ce montant pourrait être atteint dans un avenir rapproché. Par ailleurs, la capacité financière de la SFE lui permettrait d'assumer un risque plus élevé.

Recommandation 10

Le Comité convient, avec le Rapport Gowlings, que le plafond de la limite de la dette éventuelle devrait être augmenté. Cette augmentation pourrait se faire par une modification du montant ou en le fixant en tenant compte de la capacité financière de la SFE.

que la SFE pourrait profiter du fait que ce secteur ne semble pas bien desservi au Canada pour y développer des activités.

Recommandation 8

Le Comité est d'avis que la SFE devrait garder toute la flexibilité possible pour aider les exportateurs canadiens et que l'établissement d'une filiale qui ferait les transactions de crédit-bail ne semble pas justifié pour l'instant. Par contre, le Comité encourage fortement la SFE à envisager la création, avec une autre institution financière, d'une coentreprise qui oeuvrerait dans ce domaine et qui pourrait répondre à ses besoins.

E. Financement intérieur

Rapport Gowlings — Chapitre 4 : Recommandation 9

9. Que le Règlement de la SFE soit modifié pour préciser de manière plus explicite le type de financement intérieur que la SFE peut octroyer, et les limites à ce pouvoir, et que le pouvoir du Ministre d'autoriser des transactions qui ne sont pas envisagées par les Règlements soit supprimé.

Depuis les modifications apportées à la *Loi sur l'expansion des exportations* en 1993, la SFE pourrait également financer des projets ou des entreprises pour des projets qui ne sont pas directement liés à l'exportation si elle est autorisée par le ministre du Commerce international et le ministre des Finances. Le Rapport Gowlings voudrait que le Règlement soit modifié pour définir plus précisément le type de financement intérieur que la SFE peut octroyer ainsi que les limites à ce pouvoir (recommandation 9). L'Alliance des manufacturiers et des exportateurs du Canada et l'Association des ingénieurs-conseils du Canada se sont opposées à de telles modifications au motif qu'elles enlèveraient de la flexibilité à la SFE¹⁴. L'Association des banquiers canadiens ne traitent pas de cette question dans la correspondance qu'elle a fait parvenir au Comité.

Le Comité est d'avis que l'expérience de la SFE dans ce type de financement ne justifie pas, pour l'instant, les modifications recherchées. Le ministre du Commerce international et le ministre des Finances devraient surveiller les transactions que la SFE fait ou entend faire au niveau du financement intérieur et s'assurer que ces transactions entre bien dans le cadre du mandat de la Société de soutenir, directement et indirectement, le commerce extérieur canadien.

voudrait que la SFE ne puisse prendre des participations hors projet que par l'intermédiaire d'une filiale.

C. Coentreprises avec les banques

Rapport Gowlings — Chapitre 4 : Recommandation 7

7. Que l'article 468 de la Loi sur les banques soit modifié pour exclure de sa portée l'intérêt de groupe financier d'une banque dans une personne morale dans laquelle la SFE a également un intérêt de groupe financier.

Le Rapport Gowlings recommande que la *Loi sur les banques* soit modifiée afin que celles-ci puissent prendre des participations dans des coentreprises avec la SFE (recommandation 7). Ces coentreprises seraient pour la SFE des filiales qui offriraient des services financiers dans un secteur particulier (par ex., crédit-bail). La *Loi sur les banques* interdit actuellement à ces institutions financières de détenir des participations importantes dans de telles entreprises. Pour qu'elles puissent le faire, l'article 468 de la *Loi sur les banques* devrait être modifié. Le Comité est d'accord avec cette proposition.

Recommandation 7

Le Comité recommande au gouvernement et plus particulièrement au ministre des Finances d'étudier la possibilité de demander une modification à l'article 468 de la *Loi sur les banques* afin que celles-ci soient autorisées à participer à des coentreprises de services financiers avec la SFE.

D. Crédit-bail

Rapport Gowlings — Chapitre 4 : Recommandation 8

8. Que la Loi sur la SFE soit modifiée pour interdire à la SFE d'effectuer du crédit-bail, sauf par l'entremise d'une filiale ou d'une coentreprise.

Le Rapport Gowlings préconise que les activités de crédit-bail de la SFE se fassent par l'intermédiaire d'une filiale (recommandation 8). Actuellement, les activités de la SFE dans ce secteur d'activités sont pratiquement inexistantes et sont soumises aux conditions figurant au Règlement. La SFE tient à conserver la flexibilité que lui accorde ce mode de financement.

Le Rapport Gowlings mentionne à juste titre que plusieurs secteurs industriels (aéronautique, télécommunications, exploitation pétrolière et gazière) privilégient cette forme de financement, et

Le Comité est également d'avis que le plafond d'investissement devrait être augmenté et que le pourcentage d'investissement (actuellement de 25 p. 100) devrait être calculé en tenant compte de l'effet dilué de l'investissement¹³. Plutôt que d'intervenir à intervalle régulier pour augmenter la plafond de la participation dans un projet et la valeur « diluée » de l'investissement (ou la manière de calculer cette valeur) en modifiant à répétition le Règlement, le gouvernement pourrait envisager de demander une modification à la *Loi sur l'expansion des exportations* afin que le gouvernement en conseil ou le ministre responsable de l'administration de cette loi soit autorisé à fixer de temps à autre, par décret, le plafond de l'investissement et les critères permettant de déterminer la valeur de l'investissement qui servira à calculer le pourcentage du niveau autorisé de participation.

Recommandation 5

Le Comité recommande au gouvernement d'étudier la question du plafond d'investissement de la SFE dans des projets et de trouver une manière plus flexible d'en faire la mise à jour ou de le modifier.

B. Prises de participation hors projet

Rapport Gowlings — Chapitre 4 : Recommandation 6

6. Que la Loi sur la SFE soit modifiée pour stipuler qu'à l'exception des prises de participation liées à des projets, la SFE devrait s'abstenir de prendre des participations si ce n'est par l'entremise d'une filiale constituée au Canada à cette fin et que le mandat et les opérations d'une telle filiale soient exposés dans des règlements adoptés en vertu de la Loi. Ces restrictions ne s'appliqueraient pas aux investissements faits par la SFE dans ses filiales ou des coentreprises qui sont elles-mêmes des sociétés de financement.

Le Rapport Gowlings souligne que les prises de participation de la SFE dans des entreprises autres que des projets devraient se faire par l'intermédiaire d'une filiale (recommandation 6). Les activités de la SFE à ce titre semblent très limitées. Le Rapport Gowlings précise que le financement d'entreprise canadienne risque d'être considéré comme une forme de subvention qui serait contraire aux obligations internationales du Canada. Le Comité ne dispose malheureusement pas de données suffisantes pour se prononcer sur cette question.

Recommandation 6

Le Comité recommande au gouvernement d'étudier attentivement la question soulevée par le recommandation du Rapport Gowlings qui

Les activités de la SEE

Le Rapport Gowlings traite de plusieurs aspects des activités de la SEE. Comme nous l'avons mentionné précédemment, le Comité a l'avantage de pouvoir bénéficier de l'analyse déjà effectuée par le Rapport Gowlings pour émettre à son tour son opinion sur ces activités.

A. Plafond d'investissement

Rapport Gowlings — Chapitre 4 : Recommandation 4 et 5

4. Que soit aboli le plafond de 10 millions de dollars fixé pour la prise directe de participation par la SEE dans le financement de projets à l'étranger.

5. Que le plafond de 25 p. 100 fixé pour la prise directe de participation par la SEE dans une entité soit calculé en fonction de l'intégralité de son effet de dilution une fois le placement et les investissements parallèles de co-commanditaires terminés.

Dans le mémoire qu'il a soumis au Comité, Timothy Page, président de l'Association des ingénieurs-conseils du Canada, a précisé que le « financement des projets internationaux a très sensiblement évolué au cours de la dernière décennie, et étant donné la limite de 10 millions \$ à la participation des capitaux de la SEE, l'intervention de l'organisme était trop faible pour être vraiment utile. De nos jours, le marché se caractérise par de grands projets d'infrastructure, nés de la collaboration des secteurs public et privé, et selon des mécanismes et des calendriers de construction, d'exploitation et de transfert qui rapportent des bénéfices à long terme » (*Mémoire*, p. 4).

En vertu du Règlement¹¹ de la Loi sur l'expansion des exportations, le montant que la SEE peut investir dans un projet est limité au moins de 25 p. 100 de la valeur des titres de participation ou 10 millions de dollars. Comme le Rapport Gowlings le souligne, ce plafond est peu élevé en comparaison de la valeur de certains projets auxquels la SEE pourrait participer¹². Sur cette question, Jacques Lamarre, président de SNC-Lavalin, a émis l'opinion que « la prise de participation ne devrait pas devenir une des principales activités de la SEE et ne devrait pas la distraire de sa mission première en tant qu'organisme de crédit. SNC-Lavalin appuie la proposition de hausser le plafond actuel de 10 millions \$ CAN, à condition de ramener le niveau de participation à un projet de 25 p. 100 à 20 p. 100. De plus, SNC-Lavalin espère que, contrairement à d'autres organismes internationaux, la SEE ne pourra exiger une prise de participation comme condition à la participation au financement par emprunt d'un projet » (*Mémoire*, p. 4).

¹¹ Règlement sur l'exercice de certains pouvoirs par la Société pour l'expansion des exportations, DORS/94-410.

¹² L'Association des ingénieurs-conseils du Canada et Bombardier ont tous deux appuyé une augmentation de ce plafond.

désirés. Lorsqu'ils ont à se prononcer sur des modifications à une loi, les tribunaux estiment de prime abord que si le législateur a apporté de telles modifications à une loi c'est qu'il voulait changer quelque chose à la situation existante. « Le législateur ne parle pas pour ne rien dire », répètent-ils régulièrement.

Parlant de la souplesse qui devrait caractériser le mandat de la SFE, Timothy Page, président de l'Association des ingénieurs-conseils du Canada, a expliqué au Comité que de l'avis de l'Association, « la *Loi sur l'expansion des exportations*, telle qu'amendée en 1993, donne à l'organisme les pouvoirs dont il a besoin pour demeurer souple dans son fonctionnement. Nous ne voyons aucune raison de limiter ces pouvoirs ou de les assortir d'exigences à ce point contrares aux principes ou usages commerciaux courants » (*Mémoire*, p. 1). Sur le même sujet, Richard Sloan, vice-président et directeur général, finances structurées de Bombardier, nous a mentionné que « la SFE doit avoir la souplesse requise pour réagir aux programmes de crédit à l'exportation des autres pays lorsque ceux-ci imaginent de nouveaux instruments qui confèrent à nos concurrents un avantage concurrentiel. Sur les marchés internationaux, la SFE a la réputation de trouver des solutions innovatrices grâce au talent de son personnel. En élargissant le mandat de ce personnel, on assurera à nos exportateurs une bonne position concurrentielle » (*Mémoire*, p. 4).

Recommandation 4

Il n'est pas de l'intention du Comité de recommander des changements au mandat de la SFE qui iraient dans le sens des modifications suggérées par le Rapport Gowlings. Les précisions que le Rapport Gowlings voudrait apporter au mandat de la SFE pourraient avoir des conséquences inattendues et indésirables. Le Comité est convaincu que la SFE mène ses activités de façon appropriée et qu'il n'y a pas lieu d'apporter, pour l'instant, des modifications à la formulation du mandat de celle-ci.

Le Comité recommande au gouvernement de ne pas donner suite, pour l'instant, à la deuxième recommandation du Rapport Gowlings qui voudrait apporter des modifications à la formulation du mandat de la SFE.

En ce qui concerne l'ajout d'une mention selon laquelle la SFE doit remplir son mandat en considérant les bénéfices pour le Canada (recommandation 3), le Comité a déjà suggéré dans sa première recommandation qu'un tel ajout pourrait se faire par l'addition d'une disposition à l'article 10 de la *Loi sur l'expansion des exportations*.

Recommandation 3

Le Comité recommande au gouvernement et à la SEE d'étudier attentivement la question des changements à la structure institutionnelle de la SEE qui auraient pour effet de séparer, aux moyens de filiales ou autrement, les activités de la Société faites en vertu du *Consensus* de ses autres activités commerciales.

Modification du mandat de la SEE

Rapport Gowlings — Chapitre 4 : Recommandations 2 et 3

2. Que la Loi sur la SEE soit modifiée afin de reformuler le mandat de la SEE comme suit :

La Société a pour mission de soutenir et de développer le commerce extérieur et les investissements canadiens, ainsi que la capacité du Canada de participer à ce commerce ou de profiter des débouchés offerts sur le marché international.

3. Qu'une disposition supplémentaire soit ajoutée à l'article 10 de la Loi sur la SEE précisant que la Société, dans l'exercice de ses fonctions et de son mandat, tiendra compte des retombées économiques pour le Canada pouvant en résulter.

À plusieurs reprises, le Rapport Gowlings suggère des modifications au mandat de la SEE. Il suggère, entre autres, de changer la formulation du mandat qui figure dans la *Loi sur l'expansion des exportations*. Une première suggestion aurait pour effet de faire disparaître les termes « directement et indirectement » de la formulation actuelle ou d'y intégrer une référence explicite à la capacité d'investissement de l'organisme ou encore aux retombées économiques pour le Canada.

L'Alliance des manufacturiers et des exportateurs du Canada, comme d'autres témoins, s'oppose à toute révision de la *Loi sur l'expansion des exportations* qui aurait pour effet ou qui pourrait avoir pour effet de restreindre les pouvoirs actuels de la SEE¹⁰. Lorsqu'il a comparu devant le Comité, son président, Alan Curleigh, a précisé que l'Alliance ne souscrit « pas à plusieurs des recommandations de l'équipe d'examen, parce que ce qui nous préoccupe avant tout, c'est de maintenir et même d'élargir le goût de la SEE pour le risque, et pas tant de développer des services axés sur la concurrence et d'ouvrir de nouveaux champs d'activité à la SEE » (*Mémoire*, p. 4).

Le Comité est réticent à suggérer des modifications à un texte législatif attributif de compétence. Toute modification de la formulation du mandat de la SEE pourrait avoir des effets non

Comme nous l'avons mentionné précédemment, le marché extérieur est d'une grande importance pour l'économie canadienne. Pour garantir la compétitivité des produits et services canadiens, le gouvernement du Canada doit s'assurer que ce marché est soumis à des règles et que celles-ci sont respectées par tous. Comme le Comité le mentionnait il y a quelques mois dans son rapport sur l'OMC⁸, le Canada doit participer activement aux activités des forums internationaux, tels que l'OMC, et y jouer un rôle de chef de file.

Recommandation 2

Le Comité partage entièrement la mention de la première recommandation du Rapport Gowlings selon laquelle le Canada doit être présent et jouer un rôle actif dans les principaux forums internationaux.

D'autre part, selon cette même recommandation, le gouvernement devrait revoir les activités de Canada n'est ni les États-Unis, ni la France, ni l'Allemagne. Le Canada a sa propre politique publique en matière de commerce international et prend les moyens à sa disposition pour la mettre en oeuvre. La SBE joue un rôle important dans la politique gouvernementale. Le Comité ne croit pas qu'il serait approprié de calquer le mandat de la SBE sur celui d'Eximbank, l'OCB des États-Unis, ni sur aucun autre. L'économie canadienne n'est pas l'économie des États-Unis et la façon de faire canadienne ne doit pas nécessairement être celle des États-Unis.

Par contre, le Comité est d'accord avec le Rapport Gowlings lorsqu'il mentionne que les activités de la SBE faites en vertu du *Consensus* ne devraient pas être confondues avec ses autres activités commerciales⁹. Pour les transactions assujetties au *Consensus*, la SBE agit en tant que mandataire du gouvernement, et ces transactions sont soumises à l'approbation du ministre. D'autre part, une division plus prononcée des activités de la SBE pourrait éviter que l'ensemble des activités de la SBE ne soit passé à la loupe dès lors qu'il y aurait des soupçons sur le fait que le gouvernement du Canada pourrait utiliser le « Comité du Canada » pour verser une subvention interdite en vertu des obligations internationales de ce dernier.

Le Comité ne croit toutefois pas que la division des activités de la SBE au moyen de filiales soit la solution pour l'instant. Le gouvernement et la SBE devraient se pencher sur cette question et envisager des changements à la structure institutionnelle de la SBE si cela s'avérerait nécessaire. La divulgation d'information supplémentaire (sujet qui sera traité ultérieurement) devrait également être étudiée comme moyen de répondre à cette préoccupation.

⁸ Canada, Comité permanent des Affaires étrangères et du Commerce international, *Le Canada et l'avenir de l'Organisation mondiale du commerce : Pour un programme du millénaire qui sert l'intérêt public*, Ottawa, Chambre des communes, juin 1999.

⁹ Bombardier appuie cette séparation des activités, *Mémoire*, p. 2.

Rapport Gowlings — Chapitre 3 : Recommandation 1

1. Le Canada doit continuer de participer activement à l'élaboration des modifications aux règles et à la discipline internationales régissant les crédits à l'exportation et l'assurance, à mesure qu'elles seront négociées à l'OCDE et à l'OMC. Dans ce contexte, pour faciliter une participation constructive du Canada, il convient d'envisager de nouveaux mécanismes institutionnels susceptibles d'harmoniser davantage la structure du soutien officiel du crédit à l'exportation du Canada avec les pratiques des autres pays de l'OCDE. À cet égard, il faudra envisager, notamment, de faire une distinction plus nette entre les activités que la SFE mène selon les modalités du Consensus et ses activités à but commercial.

La Société pour l'expansion des exportations (SFE) qui a remplacé en 1969 la Société d'assurance des crédits à l'exportation, elle-même créée en 1946, s'est vue attribuer, par modification à sa loi constitutive, en 1993, un mandat élargi : « La Société a pour mission de soutenir et de développer, directement et indirectement, le commerce extérieur du Canada ainsi que la capacité du pays d'y participer et de profiter des débouchés offerts sur le marché international⁷ ». En vertu de ce mandat, la SFE a mis au point de nombreuses activités liées au financement, à la garantie et à l'assurance des exportations canadiennes. À titre d'organisme de crédit à l'exportation (OCE), la SFE fait au Canada les transactions autorisées en vertu de l'Arrangement relatif à des lignes directrices pour les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public (le Consensus) de l'OCDE. Les OCE peuvent fournir du crédit pour soutenir les exportations qui ne peuvent bénéficier d'une autre forme de financement commercial. La SFE fonctionne aussi comme une entreprise commerciale qui fournit du financement et du crédit à l'exportation. Elle mène la majeure partie de ses opérations dans ce secteur.

6 Loi sur l'assurance des crédits à l'exportation, L.C. 1944-1945, chap. 39.
7 Loi sur l'expansion des exportations, L.R.C. 1985, chap. B-20, art. 10.

importance. Il en irait de même pour les dispositions de communication minimale des renseignements ainsi que pour le respect des politiques internationales auxquelles le Canada souscrit et des engagements contractés dans les accords internationaux.

Le Comité suggère donc d'envisager de faire un ajout modeste et soigneusement formulé à la loi actuelle. La SBE pourrait rétorquer qu'un tel ajout serait redondant, vu ses politiques internes, et pourrait être contraignant s'il est mal interprété. Mais il est bien fondé d'explicitier des aspects fondamentaux de la politique, surtout si cela donne au public une plus grande confiance dans le mandat général de la Société. De plus, si la SBE fait déjà des efforts en ce sens, ajouter des précisions raisonnables à la Loi ne devrait pas créer de problèmes importants ni pour elle ni pour ses clients commerciaux au Canada et à l'étranger.

Recommandation 1

Conscient de la difficulté de s'entendre sur une formule définitive qui réponde aux intérêts et aux préoccupations de chacun, le Comité suggère d'ajouter à l'article 10 de la Loi sur l'expansion des exportations une disposition qui pourrait se lire comme suit :

La Société exerce son mandat et ses pouvoirs en tenant compte des avantages qui en découlent pour le Canada et des engagements et obligations contractés par le Canada dans les accords internationaux.

En définitive, le Comité souhaite que la SFE continue d'évaluer en tant qu'organisme efficace voué à maximiser les possibilités des exportateurs canadiens, en s'attachant à développer la vocation exportatrice des petites et moyennes entreprises, de façon à contribuer à la prospérité future du Canada, au profit de tous les Canadiens. Vu son orientation commerciale, la SFE doit pouvoir offrir les services de qualité qui sont nécessaires aux exportateurs canadiens le plus rapidement et le plus efficacement possible, de façon à promouvoir la compétitivité et l'innovation du secteur privé. En même temps, à titre d'institution publique appartenant entièrement au gouvernement du Canada, la SFE doit montrer qu'elle fonctionne dans un cadre stratégique et législatif transparent, qu'elle rend des comptes à la population et qu'elle respecte des critères raisonnables de responsabilité environnementale et sociale conformément aux valeurs canadiennes et aux obligations et objectifs internationaux du Canada. Nous croyons qu'avec de la bonne volonté, l'orientation voulue et un effort suffisant, tous ces objectifs peuvent être réalisés, à l'avantage des exportateurs canadiens et de l'ensemble des Canadiens.

La meilleure solution est vraisemblablement de limiter à ce qui est nécessaire et suffisant les prescriptions législatives et les règles bureaucratiques. Tout naturellement, la SBE et ses clients souhaitent éviter une ingérence qui restreindrait les possibilités d'exportation du Canada; pour ce faire, toutefois, il faudra mettre en place un cadre stratégique crédible et bien fondé qui intègre des modalités transparentes de diligence raisonnable. En fait, la SBE doit être capable, au moins de façon minimale, de répondre aux demandes légitimes de renseignements et de se prêter à une surveillance publique raisonnable qui permettra d'évaluer les incidences éventuelles des activités qu'elle appuie sur les plans de l'environnement et des droits de la personne.

- *Compatibilité et mise en confiance*

Parce qu'elle est une société d'État, la SBE doit avoir des pratiques d'affaires qui s'accordent avec les politiques internationales du Canada dans leur ensemble et qui peuvent être améliorées par des consultations publiques permanentes et un examen indépendant périodique. La SBE doit, bien sûr, conserver la confiance de ses clients, mais elle doit aussi continuer de chercher à mettre en confiance les autres intervenants au Canada et dans les pays où elle a des activités.

C. Garantir la primauté de l'intérêt du Canada dans le mandat prescrit par la loi et le cadre stratégique de la SBE

Un dernier ensemble de critères déterminants se rapporte au besoin de consacrer le caractère primordial de l'intérêt général du Canada dans l'interprétation et l'exécution du mandat de la SBE prévu par la loi. Le Comité ne doute pas que le conseil de la SBE — qui comprend des hauts fonctionnaires — et ses dirigeants très professionnels soient bien conscients de leurs responsabilités à l'égard de leur actionnaire, en l'occurrence le gouvernement du Canada pour le compte de la population canadienne, et qu'ils s'en acquittent avec diligence. La SBE s'est value les éloges de ses principaux clients commerciaux, pour la qualité de ses services, et du vérificateur général du Canada, pour ses rapports annuels et ses méthodes de gestion interne. De plus, la SBE a entrepris de multiples démarches pour répondre à nombre des préoccupations indiquées plus haut. Nous nous réjouissons de la reconnaissance par le conseil de la SBE, au moment de l'approbation de son orientation stratégique, « que l'examen en cours de la *Loi sur l'expansion des exportations* peut préparer la voie à des changements sans doute nécessaires, si la SBE doit continuer à répondre aux objectifs de l'intérêt public du Canada, qui ne cessent de s'élargir » (*Rapport annuel 1998*, p. 75).

À cet égard, comme le fait observer le Rapport Gowlings, la *Loi sur l'expansion des exportations* de 1993 demeure plutôt silencieuse ou vague sur plusieurs aspects capitaux pour le Canada. Par exemple, au chapitre 7 et à la recommandation 3, Gowlings soutient que, même si la SBE a toujours eu pour politique de subordonner son aide financière à l'obtention d'avantages canadiens, il faudrait que cela soit énoncé dans la Loi. Le Comité convient que, si quelque chose est important, les dispositions législatives qui exposent la mission, les pouvoirs et les responsabilités des organismes de l'État devraient refléter le plus possible l'intention du Parlement de souligner cette

généralement bien intentionnées et certaines pourraient être tolérables, mais elles ne trouvent pas l'équilibre voulu entre les objectifs de la Société, qui visent surtout à promouvoir les exportations du secteur privé, et ses responsabilités publiques permanentes. Les porte-parole d'entreprises étaient ceux qui se méfiaient le plus des propositions Gowlings, mais la plupart ne s'opposaient pas à une certaine clarification des directives gouvernementales concernant des points délicats sur le plan de la politique étrangère. Les porte-parole de la SFE ont mieux accueilli le concept général des propositions Gowlings, mais ont rejeté certaines mesures, alléguant que la Société avait déjà fait des progrès significatifs dans l'application d'un nouveau cadre d'évaluation environnementale et qu'elle élaborait un cadre de communication de l'information adapté à son mode particulier de fonctionnement. Selon eux, il est préférable que la SFE définisse sa propre démarche, plutôt que de copier des prescriptions en se fondant sur de douteuses comparaisons internationales.

Par contraste, les porte-parole des ONG ont jugé les propositions Gowlings, de même que les tentatives faites par la SFE jusqu'ici, trop modestes et incomplètes. Ils ont soutenu qu'assujettir la SFE à des exigences plus strictes d'accès à l'information et d'évaluation des impacts ne désavantagerait pas ses clients, puisque de telles exigences sont déjà prévues dans la législation de notre principal partenaire commercial, les États-Unis, et que les services de financement multilatéral dirigés par le Groupe de la Banque mondiale les acceptent volontiers comme modèle. Selon ces porte-parole, le gouvernement doit définir le contexte législatif qui garantira que ce que la SFE promet à l'heure actuelle par les cadres et les engagements qu'elle s'impose volontairement se concrétise dans les faits et dans la loi. Voilà qui servira mieux, selon eux, les affaires, la population et l'environnement et la réputation du Canada à l'étranger.

Ces positions sont irréconciliables, mais nous croyons qu'il est possible d'apporter des réformes progressives et concrètes sans imposer à la SFE un fardeau indu qui minerait sa raison d'être ou mettrait en péril les intérêts commerciaux légitimes de ses clients. Le Comité réserve ses suggestions et commentaires précis concernant les recommandations Gowlings pour la partie II du présent rapport. Pour le moment, nous voulons mettre en relief plusieurs des critères de politique et des facteurs qu'il faut garder à l'esprit au moment d'appliquer ces questions au mélange particulier des objectifs commerciaux et d'intérêt public de la SFE :

- *Applicabilité et fardeau raisonnable*

Les critères touchant la diffusion de l'information et les autres aspects d'intérêt public doivent être applicables au genre d'entité qu'est la SFE et à la réalité mouvante des marchés internationaux où elle trouve ses clients commerciaux. Il est important que la SFE cherche à adopter des normes internationales et à appliquer les meilleures méthodes, mais aussi qu'elle soit capable de concevoir des approches « fabriquées au Canada » qui visent à des améliorations pratiques et ne la contraignent pas inutilement dans l'exercice de son rôle premier, qui est de servir les besoins des exportateurs canadiens.

- *Nécessité, suffisance et fardeau raisonnable*

valeurs canadiennes dans le développement du commerce d'exportation et des investissements connexes (sur le plan de la procédure établie et de son application, et non simplement sur le plan rhétorique).

C'est ainsi que nous avons entendu des témoignages convaincants au sujet du barrage hydroélectrique URR A dans le nord de la Colombie, dont, le 16 novembre 1999, celui de Kimy Pernia Domico, représentant du peuple autochtone Embara Katio. Ce peuple prétend que ses droits civils ont été violés par la construction du barrage et que les terres et la santé de ses membres ont été mises en danger. Jacques Bertrand, de Développement et Paix, a aussi fait certaines remarques en question au sujet de la participation de la SBE dont le gouvernement a déjà été saisi. Même si le prêt de 18,2 millions de dollars de la SBE représente seulement 2,6 p. 100 de tout le financement du projet — qui est avant tout scandinave puisque la Banque d'investissement nordique est le plus grand prêteur — l'affaire illustre bien les difficultés que la SBE peut rencontrer dans un pays qui connaît, selon le Comité inter-églises des droits humains en Amérique latine, la pire crise de respect des droits de la personne dans les Amériques. Le Comité a entendu d'autres témoignages à cet effet durant la première table ronde du 2 décembre 1999 sur la situation en Colombie.

Dans son code d'éthique, la SBE s'engage à faire la promotion des meilleures pratiques environnementales dans le monde et à mener ses activités conformément aux politiques du gouvernement canadien concernant les droits de la personne. Même si la Société effectue des évaluations du risque politique des pays, une partie de sa documentation dépeint un climat d'investissement acceptable en Colombie sans qu'il soit question des graves problèmes de respect des droits de la personne⁵. Dans le cas précis du barrage URR A, la SBE affirme qu'il ne lui est pas permis de rendre publics les rapports de contrôle qui sont faits pour le consortium du projet.

Les gens d'affaires qui ont témoigné devant le Comité ont été presque unanimes à craindre que de nouvelles prescriptions de nature législative à l'égard de la SBE ne compromettent la confidentialité de certains renseignements commerciaux et nuisent à leurs perspectives d'exportation. Les auteurs du Rapport Gowlings se sont donné beaucoup de mal pour tenir compte de ces points de vue dans le modeste train de mesures pour réformer le cadre de la SBE au chapitre 9 intitulé « Succès en général de la SBE à promouvoir les politiques du gouvernement du Canada ». La position de Gowlings est résumée dans cette observation finale :

« La SBE demeure, en dépit de son orientation commerciale, une institution publique, et le public canadien s'attend donc à ce qu'elle se conforme à des normes plus élevées en matière de responsabilité publique et de transparence, de protection de l'environnement et de respect des droits de la personne que celles qu'elle applique présentement » (Rapport Gowlings, p. 140).

Il n'est sans doute pas étonnant que les porte-parole des groupes d'affaires, des ONG et de la direction de la SBE semblaient s'entendre sur un point : les recommandations Gowlings sont

⁵ Par exemple, selon une fiche documentaire de la SBE sur la Colombie, ce pays était et demeure un des pays d'Amérique latine intéressants pour les exportateurs et les investisseurs canadiens et intéressants pour la SBE du point de vue de la solvabilité. Malgré les récentes difficultés économiques et les problèmes éprouvés dans le secteur bancaire, la SBE continue de considérer la Colombie comme un risque acceptable pour du financement et de l'assurance de moyen à long terme.

- *Convenance et flexibilité du mandat*
- Quelle est l'ampleur des pouvoirs que la loi doit conférer à la SBE pour lui permettre de répondre aux besoins du secteur privé d'une manière qui soit efficace, rentable et financièrement autonome?
- *Compétitivité, complémentarité et renforcement des capacités*
- Comment la SBE devrait-elle fonctionner pour ne pas évincer les fournisseurs privés de services et contribuer plutôt au développement de la capacité du secteur privé? Comment la SBE peut-elle contribuer à mobiliser d'autres ressources de financement pour le commerce extérieur afin d'aiguiser le goût du risque et de satisfaire à des besoins du marché auxquels on ne répond pas assez bien?
- *Clarté commerciale et orientation stratégique à long terme*

Comment la SBE pourrait-elle séparer plus clairement les transactions de son Compte de la Société de celles effectuées avec l'aide financière directe du gouvernement dans le Compte du Canada, et ce, d'une manière qui anticiperait l'évolution future des règles de discipline multilatérales de l'OCDE et de l'OMC? Dans l'évolution commerciale de la SBE — dont une des prochaines étapes logiques serait de passer de la partie I à la partie II de l'annexe III de la *Loi sur la gestion des finances publiques* — pourrait-on envisager de privatiser ou de confier certaines parties de ses activités à des filiales qui fonctionneraient sur une base purement commerciale et impossible?

Dans une observation finale importante du Rapport Gowlings, il est affirmé :

Le prochain examen du mandat de la SBE doit avoir lieu 10 ans après le présent examen. À notre avis, un examen de la qualité de société de la Couronne qu'a la SBE pourrait être opportun avant cette date... Bien qu'il ne soit pas possible d'effectuer dans le cadre du présent examen une évaluation approfondie de l'impact que la privatisation aurait sur la SBE, nous craignons que la SBE n'atteigne bientôt le stade où toute future évolution sera entravée par la philosophie et les politiques qui régissent les sociétés de la Couronne et les lignes de conduite internationales auxquelles sont assujetties les OCE (p. 142-143).

B. Responsabilité à l'égard de l'intérêt public et répercussions environnementales et sociales

Durant les consultations effectuées dans le cadre de l'examen qui a abouti au Rapport Gowlings, un certain nombre d'allégations ont été faites concernant l'accès insuffisant du public à l'information ainsi que l'évaluation inadéquate des répercussions sur l'environnement, la société et les droits de la personne de certaines activités financées par la SBE à l'étranger. Ces critiques ont été renforcées par les mémoires des organisations non gouvernementales qui, en citant des cas problématiques, visent à prouver la nécessité de rendre plus rigoureux les cadres stratégiques et les façons de faire des entreprises, à la fois pour éviter les événements néfastes et pour bien affirmer les

Les principales préoccupations des témoins se divisent essentiellement en deux catégories : celles ayant trait à la manière dont la SFE établit son orientation commerciale et celles sur la façon dont elle s'acquitte de ses responsabilités d'intérêt public. C'est dans cette optique qu'il faut tenter de définir et d'exécuter le mandat de la SFE, et aspirer à un équilibre approprié et réaliste qui réponde bien aux intérêts des Canadiens.

A. Souci de concurrence et de compétitivité du secteur privé

Les témoins du secteur privé ont, dans l'ensemble, joué l'utilité et la qualité des services et de l'expertise de la SFE. Certains ont suggéré des améliorations, notamment pour aider les PME (et surtout celles qui sont situées à l'extérieur des grands centres urbains) à se lancer dans l'exportation. Mais il est clair que les clients de la SFE ne veulent pas que des changements importants soient apportés à son cadre législatif de 1993, de crainte de réduire la marge de manoeuvre et les moyens dont elle dispose pour répondre à leurs besoins maintenant et plus tard. Voilà un appui ferme à l'égard du mandat actuel de la SFE, et le Comité prend très au sérieux ce vote de confiance.

Nous devons aussi prendre au sérieux les allégations de certains concurrents de la SFE, dans le secteur privé, selon que les règles du jeu ne sont pas les mêmes pour tous; ils estiment aussi que l'on pourrait améliorer la concurrence sur le marché intérieur de l'assurance-crédit tout en rehaussant, et non en sacrifiant, les avantages précieux que les exportateurs reçoivent déjà de la SFE. Nous partageons également les préoccupations exprimées dans le Rapport Gowlings au sujet de l'insuffisance persistante des services offerts sur le marché canadien de l'assurance-crédit, du sous-développement de la capacité de financement du commerce extérieur au Canada, et de la nécessité d'une plus grande participation des autres institutions financières. À cet égard, il faudrait tenter de renforcer la participation des banques canadiennes, sans oublier le rôle potentiel des caisses de retraite.

Le Comité se garde de blâmer qui que ce soit pour les faiblesses passées et actuelles et estime que l'important est de faire évoluer le mandat commercial de la SFE dans une direction qui soit commercialement viable, qui complète les initiatives du secteur privé dans tous les domaines liés à l'exportation, et qui favorise, dans toutes les régions du Canada, un développement global diversifié de la compétitivité du secteur privé sur les marchés mondiaux.

Par conséquent, parmi les facteurs et critères à prendre en considération au moment de définir l'orientation commerciale et la portée du mandat de la SFE, devraient figurer les suivants :

- *Besoins et priorités du marché*

Où se situent les besoins réels et continus du secteur privé à l'égard des services de la SFE, au moins pour l'avenir prévisible? Où se situe le besoin le plus important et quels services de la SFE peuvent le plus contribuer au développement des marchés d'exportation?

politiques du gouvernement. Il faut reconnaître qu'elle prend d'autres mesures positives, comme celles indiquées dans son dernier rapport annuel et dans ses mémoires au Comité, et il faut l'encourager en ce sens. Les risques de problèmes ne sont toutefois pas écartés. Ainsi, le *Sommaire du plan d'entreprise 1999-2003* de la SFE, qui contient des chapitres sur les politiques de commerce international du Canada et sur le contexte à risque qui caractérise de nombreux pays où elle fait des affaires, ne fait aucunement mention de la viabilité environnementale où des droits de la personne. Nous ne doutons pas de la bonne foi de la SFE, mais nous pensons qu'il reste du travail à faire pour intégrer dans la planification et la prise de décisions de la Société une transparence et un cadre normatif qui ne l'empêcheraient pas de s'acquitter de ses fonctions fondamentales tout en permettant de respecter l'intérêt public général des Canadiens.

En somme, le Comité se réjouit que le Rapport Gowlings tente d'établir un équilibre délicat dans bon nombre des domaines susmentionnés. Nous prendrons ses recommandations comme point de départ et ferons plus loin des commentaires et suggestions détaillés. Nous tenons à signaler pour l'instant que la SFE peut, à notre avis, continuer de développer ses activités au service des exportateurs actuels et éventuels d'une manière qui permette aussi d'accentuer les avantages nets pour le Canada et de satisfaire aux responsabilités d'intérêt public clairement définies qui sont conformes aux objectifs et aux obligations du Canada à l'étranger. Si nous croyons possible de rendre le système commercial international plus transparent et plus en accord avec les valeurs de la population canadienne⁴, nous devons appliquer le même critère à nos propres instruments de politique commerciale. Cela suppose, dans le cas de la SFE, un programme d'améliorations progressives et concrètes qui met l'emphasis sur les points forts existants et conserve son approche distincte tout en l'engageant à être un chef de file dans la promotion des normes internationales et des pratiques exemplaires.

Suivi des principales préoccupations exprimées aux audiences

Le président et chef de la direction de la SFE, Ian Gillespie, a conclu son témoignage du 30 novembre devant le Comité en disant espérer que celui-ci entende le point de vue des exportateurs et investisseurs canadiens [qui sont clients de la SFE] et agisse dans leur intérêt au moment d'étudier les recommandations du Rapport Gowlings. C'est ce que nous avons fait à coup sûr, mais nous ne pouvons pas prendre en considération *seulement* le point de vue des clients d'affaires de la SFE, si satisfaits soient-ils des services reçus. Le Comité doit être attentif aux intérêts de tous les intervenants : les exportateurs potentiels, en particulier les PME, qui ne profitent peut-être pas autant qu'ils le devraient des services de la SFE; les concurrents de la SFE dans le secteur privé; les organisations de la société civile qui font valoir des préoccupations légitimes concernant les répercussions de certaines transactions financées par la SFE sur l'environnement et les droits de la personne. Enfin, il faut tenir compte des intérêts de l'ensemble des Canadiens qui sont, en bout de ligne, les véritables actionnaires de la SFE.

76 millions de dollars sont des arrérages. (*Témoignage*, réunion n° 8, 16 novembre 1999) Glen Hodgson, de la SBE, a reconnu la nécessité d'une coopération multilatérale pour élaborer des politiques de prêt judiciaires, particulièrement pour les pays pauvres, lorsqu'il a parlé des efforts faits par la Société à l'OCDÉ en faveur d'un code de conduite limitant les prêts des OCB à des fins non militaires « productives ». (*Témoignage*, réunion n° 5, 2 novembre 1999)

Ce sont surtout les grands projets financés par la SBE dans les pays en développement qui ont amené les Canadiens à exprimer des critiques et à réclamer que les activités de la Société fassent davantage l'objet d'un examen public indépendant, de l'étape de la préapprobation à celle de la mise en oeuvre, et qu'elle soit tenue par la loi d'exercer une diligence raisonnable à l'égard des conséquences de ses transactions pour l'environnement et les droits sociaux et humains ainsi qu'à l'égard des critères de viabilité commerciale. Comme le fait observer le Rapport Gowlings, l'actuelle *Loi sur l'expansion des exportations* ne dit à peu près rien sur ces sujets pourtant délicats qui nécessitent souvent des évaluations qualitatives judicieusement équilibrées ainsi que du jugement politique et commercial.

Le Comité se réjouit des efforts déployés par la SBE pour aborder ces questions : elle a élaboré et pris des mesures pour appliquer de nouvelles politiques en ce sens, comme en fait foi son *Rapport annuel de 1998*. Nous remarquons, par exemple, que le nouveau Code d'éthique commerciale de la Société l'oblige, entre autres choses, à encourager « ses partenaires commerciaux à adopter les meilleures pratiques afin de renforcer les normes internationales en matière d'environnement ». La SBE s'engage également dans le code à promouvoir « la protection des droits reconnus à l'échelle internationale, conformément aux politiques du gouvernement du Canada » (*Rapport annuel de 1998 : Commerce sans frontières*, p. 77).

Une question complexe se pose à cet égard : dans quelle mesure y a-t-il lieu de divulguer davantage d'informations sur les activités financées par la SBE pour que la Société soit tenue publiquement responsable de respecter ces normes d'éthique? Il va sans dire que les clients du secteur privé de la SBE ne veulent pas risquer que des renseignements commerciaux confidentiels soient divulgués et que cela nuise à leurs perspectives d'affaires. La SBE ne veut pas non plus que son efficacité soit compromise par une réglementation et une surveillance excessives. Par ailleurs, dans l'évolution des pratiques commerciales internationales, on tient compte de plus en plus du développement durable, de la bonne gestion des affaires publiques et d'autres facteurs normatifs dans une saine prise de décisions. Nous croyons que les Canadiens aimeraient voir dans la SBE un chef de file à cet égard. Si la SBE donne l'impression de tirer de l'arrière sur certains plans, il faut corriger la situation ouvertement tout en se rappelant les préoccupations légitimes des exportateurs.

Il est permis de se demander si l'existence de cadres internes volontaires pour l'évaluation environnementale, la divulgation d'informations et les normes de conduite éthique, pour autant souhaitables, suffira à maintenir la confiance du public dans les activités de la SBE, sans être accompagnée de certaines règles obligatoires de consultation publique et d'examen indépendant. La SBE prétend qu'elle donne suite aux préoccupations de la population et qu'elle veille à respecter les

tourner vers l'exportation, la baisse de l'investissement étranger direct (IED) dans le monde, la capacité limitée de financer le commerce extérieur au Canada. Par ailleurs, moins de 10 p. 100 du million d'entreprises inscrites au Canada exportent. Les petites entreprises, en particulier, continuent de se heurter à de nombreux obstacles sur le chemin de l'exportation. En somme, il reste beaucoup à faire pour diversifier le potentiel d'exportation du Canada sur les marchés mondiaux.

Dans le climat de concurrence dynamique et stimulant où nous évoluons, les arguments ne manquent pas pour montrer qu'un bon organisme de crédit à l'exportation (OCE) officiel constitue un outil stratégique important pour les pays soucieux de réaliser leurs objectifs économiques sur la scène internationale. Pour cette raison, les pays membres du G-7 et de l'OCDE possèdent généralement un ou plusieurs OCE s'acquittant de fonctions semblables à celles de la SFE; la plupart d'entre eux ont une vocation moins commerciale et dépendent davantage des fonds gouvernementaux. En se fondant sur leur propre analyse comparative, les examinateurs de Gowlings ont conclu : « Il ne fait pas de doute que, pour conserver sa compétitivité à l'échelle internationale, le Canada doit encore posséder un organisme solide de crédit à l'exportation et un régime permettant de mobiliser efficacement le crédit et l'assurance à l'exportation » (Rapport Gowlings, p. 9).

Un seul des témoins ayant comparu devant le Comité, Patricia Adams, d'Energy Probe, a contesté cette affirmation. Selon son raisonnement, tous les gouvernements, et non simplement celui du Canada, devraient abandonner leurs OCE et s'en remettre exclusivement à la libre concurrence du marché. Un tel scénario semble extrêmement improbable et fait fi des besoins encore criants de financement commercial de nombreuses entreprises et des PME en particulier. La plupart des témoins du secteur privé préconisaient vivement une SFE en pleine possession de ses moyens, et même ceux qui ont beaucoup critiqué certaines opérations de crédit intérieur de la SFE n'ont pas remis en question la valeur de l'organisme pour ce qui est de soutenir des transactions à risque élevé et à long terme. Les autres témoins représentant les ONG n'avaient jamais envisagé l'élimination de la SFE et privilégiaient plutôt des réformes qui l'amèneraient à rendre davantage de comptes au public et à jouer, sur la scène internationale, un rôle de chef de file plus important en matière environnementale et sociale.

Née en 1944 et devenue une société d'État en 1969, la SFE a reçu de nouveaux pouvoirs importants en vertu des modifications apportées en 1993 à la *Loi sur l'expansion des exportations*. Ceux-ci lui permettent d'offrir du financement intérieur et de l'assurance-crédit, de faire des investissements dans le capital-actions, de recourir au crédit-bail, de constituer en personnes morales des filiales et de créer des coentreprises. La SFE s'est aussi servie de ses pouvoirs depuis pour mieux soutenir des investissements liés au commerce extérieur.

La SFE affiche un rendement impressionnant depuis 1993 :

- Le volume des affaires a beaucoup augmenté (le volume du crédit à court terme a triplé en cinq ans pour atteindre 24 milliards de dollars) et devrait dépasser 38 milliards de dollars en 1999.

Ian Gillespie, a comparu deux fois devant le Comité, soit comme premier et dernier témoin. Aux tables rondes, 20 personnes ont comparu au nom de 12 associations de gens d'affaires² et entreprises privées; 10 personnes ont témoigné au nom de 8 organisations non gouvernementales (ONG) et leurs réseaux, notamment la coalition de 12 membres représentée par le Groupe de travail sur la SFE de l'Initiative d'Halifax. Au total, plus de 40 témoins ont été entendus. À ces témoignages se sont ajoutés des mémoires fouillés qui reposaient sur une analyse et une documentation solides.

Il n'est pas dans l'intention du Comité de reprendre la totalité du document que constitue le Rapport Gowlings ainsi que tous les renseignements et plaidoyers pertinents qui sont déjà du domaine public. Cependant, comme en témoigne la variété de points de vue présentés dans la préface, des différences d'opinion importantes demeurent à l'égard de certaines questions stratégiques capitales visées par l'examen. En raison des recommandations du Rapport Gowlings, et à la lumière des témoignages entendus et des mémoires reçus, le Comité se concentrera surtout sur ces préoccupations fondamentales, qui nécessitent une réflexion sérieuse et une appréciation politique.

Dans cette optique, dans la deuxième partie du rapport, nous nous pencherons sur les principaux thèmes et les catégories de recommandations du Rapport Gowlings. Cette partie prendra la forme d'une série d'observations, de conclusions et de mesures recommandées au gouvernement et à la SFE. Avant d'en arriver là, nous ferons un bref survol, dans un premier temps, du contexte stratégique dans lequel il convient d'évaluer le rôle de la SFE; dans un deuxième temps, nous verrons succinctement comment le Comité suggère de donner suite aux principales préoccupations exprimées lors des audiences sur l'examen Gowlings.

L'objectif du Comité est d'améliorer le cadre stratégique et les modalités pratiques de soutien à l'expansion des exportations afin de bien servir les intérêts à long terme de tous les Canadiens.

Pour évoluer sur la scène mondiale : Encourager une expansion des marchés d'exportation et une réforme stratégique progressives

L'importance de développer les marchés d'exportation pour la prospérité future du Canada ne saurait être sous-estimée. Plus de 40 p. 100 de toute la production canadienne de biens et de services et plus d'un emploi sur trois dépendent directement des exportations. À mesure que l'économie se mondialise, le commerce est de plus en plus lié aux grands flux de financement et d'investissement et aux alliances stratégiques entre multinationales. Bien que le volume des exportations canadiennes poursuive sa forte montée — les dernières estimations de la SFE annoncent une croissance de 12 p. 100 cette année et de 6 à 8 p. 100 en 2000 —, certaines faiblesses et vulnérabilités demeurent : une trop grande dépendance à l'égard d'un même marché (les États-Unis reçoivent plus de 85 p. 100 des exportations canadiennes), le nombre relativement faible de secteurs et de grandes entreprises

Déroulement et objectifs de l'examen

Le 21 juillet 1999, le *Rapport sur l'examen de la Loi sur l'expansion des exportations* a été déposé au Parlement par le ministre du Commerce international alors en fonction, l'honorable Sergio Marchi, et remis au Comité pour être étudié. Ce faisant, on donnait suite à une exigence de l'article 25 de la version modifiée de la *Loi sur l'expansion des exportations* qui est entrée en vigueur en juin 1993 (voir l'annexe 1). La nouvelle *Loi*, qui étend considérablement les pouvoirs de la Société pour l'expansion des exportations (SEE), prévoit qu'après une période initiale de cinq ans, et tous les dix ans par la suite, le ministre fait faire un examen de ses dispositions et de son application. Le ministre doit ensuite, dans un délai d'un an, présenter au Parlement le rapport qui sera étudié par un comité de chacune des deux chambres.

En 1998, le cabinet d'avocats Gowling, Strathy & Henderson a été choisi pour effectuer l'examen prescrit. Les examinateurs de Gowlings ont mené une vaste consultation auprès des intéressés partout au Canada en novembre et décembre 1998, ainsi qu'une enquête détaillée et une recherche comparative, avant de remettre leur rapport au ministre en 1999. Le Rapport Gowlings, long de 167 pages, a été rendu public en juillet tel qu'indiqué ci-dessus. Le texte intégral et la documentation, dont un certain nombre de mémoires, ont été versés au site Web du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI)¹.

À la reprise des travaux parlementaires, en octobre 1999, et une fois le Comité reconstitué, le premier point inscrit à son ordre du jour a été le Rapport Gowlings sur l'examen de la *Loi sur l'expansion des exportations* — loi qui expose essentiellement, le mandat, les pouvoirs, la structure de gestion et les responsabilités de la Société pour l'expansion des exportations (SEE). Soucieux de remettre son rapport au Parlement avant l'ajournement des travaux à la mi-décembre, le Comité a tenu toute une série d'audiences publiques au mois de novembre. Cette démarche, qui s'inscrivait dans le prolongement de l'examen amorcé il y a plus d'un an, a permis d'examiner tous les enjeux à la lumière de l'analyse exhaustive et des 39 recommandations contenues dans le Rapport Gowlings. Les recommandations servent donc de point de départ pour l'étude du Comité.

Un des principaux mérites du processus dans son ensemble a consisté à effectuer, à plusieurs niveaux, un examen public minutieux du mandat et des activités élargis de la SEE. Le Comité a tenu quatre tables rondes en plus d'entendre plus d'une douzaine de témoins représentant officiellement la SEE, l'équipe d'examen Gowlings et le MAECI. Le président et chef de la direction de la Société,

¹ Le Rapport Gowlings et d'autres documents connexes apparaissent au site Internet suivant : <http://206.191.61.58/export/main.htm>.

dans tous les secteurs dont nous parlons. Je crois que les normes internationales les plus strictes qui existent maintenant sont celles de la Banque mondiale [. . .] Autre chose à souligner, c'est que la SBE elle-même a souvent déclaré que d'autres organismes de crédit à l'exportation se tournent vers elle pour assurer un leadership. On l'a dit à de nombreuses reprises. Récemment — en septembre — la SBE a tenu une réunion avec tous les organismes internationaux de crédit à l'exportation pour débattre de l'évaluation environnementale. Selon la SBE, si le Canada a été choisi pour cette réunion, c'est que de nombreux pays attendent d'elle qu'elle assure un leadership dans ce domaine. C'est l'occasion pour nous de promouvoir des normes élevées plutôt que l'abaissement des normes.

Pamela Foster et Aaron Freeman, Groupe de travail sur la SBE
(*Témoignages*, réunion n° 8, 16 novembre 1999)

L'industrie se montre souvent plutôt critique à l'égard du gouvernement. Mais voilà un atout que le gouvernement du Canada a créé et qui fonctionne extrêmement bien. Mon seul commentaire serait de ne pas trop le changer. Si quelque chose marche, il ne faut pas y toucher.

John Roth, président et chef de la direction, Nortel Networks
(*Témoignage*, réunion n° 12, 30 novembre 1999)

En conclusion, nous voulons répondre aux besoins des entreprises canadiennes, maintenant et à l'avenir. Bien sûr, nous devons le faire en respectant les valeurs canadiennes. Nous reconnaissons qu'il s'agit d'un équilibre délicat, en constante évolution. Il faut concilier nos principes commerciaux avec notre mandat de politique publique. Concilier le désir des intervenants d'en connaître plus sur les activités de la SBE avec les intérêts commerciaux internationaux de nos clients. Concilier le souci des Canadiens pour l'environnement avec le marché très compétitif où évoluent les exportateurs canadiens.

Ian Gillespie, président et chef de la direction, SBE
(*Mémoire*, 30 novembre 1999, p. 9-10)

mandat de la SEB devrait faire en sorte qu'elle reconnaisse que ses activités ont un effet sur les intervenants extérieurs, surtout en matière d'incidences environnementales et sociales (droits de la personne, questions relatives au travail et à la problématique hommes-femmes).

Gail Whiteman, chercheur principal, Institut Nord-Sud
(Lettre du 9 novembre au président, accompagnant le mémoire d'octobre 1999 sur
l'intégration du développement durable dans la
Loi sur l'expansion des exportations du Canada)

Nous croyons que les renseignements sur le financement devraient être protégés comme le sont les renseignements de l'impôt sur le revenu. Il ne faudrait communiquer que les totaux statistiques et, même à ce niveau, s'assurer avec vigilance que les entreprises sont assez nombreuses pour qu'on ne puisse pas savoir de laquelle il s'agit par déduction.

Gerry Fedchun, président, Association des fabricants de pièces d'automobile
(*Mémoire*, 30 novembre 1999, p. 4)

Il est dans l'intérêt de la SEB de publier des informations sur les projets, les gouvernements et les entreprises qu'elle appuie, si ce n'est pour d'autres raisons que d'éviter d'être blâmée pour avoir refusé certains projets. Le public canadien a le droit de savoir ce qu'on fait de son argent et de sa réputation.

Joan Kuyek, coordonnatrice nationale, Mines Alerie Canada
(*Témoignage*, réunion n° 8, 16 novembre 1999)

Nombre des recommandations contenues dans le Rapport Gowlings touchent directement et de façon positive les problèmes liés à la souplesse et à la capacité [. . .] Par contre, d'autres recommandations risquent de limiter inutilement la SEB [. . .] Nous vous prions d'envisager avec soin l'incidence qu'aurait, sur les perspectives commerciales canadiennes et la situation de l'emploi au Canada, la mise en oeuvre des recommandations Gowlings ou d'autres conseils visant à restreindre les pouvoirs et la latitude de la SEB, à imposer des conditions non conformes aux principes commerciaux acceptés ou à réduire d'autre façon la capacité de la SEB de répondre aux besoins des exportateurs par des solutions novatrices, comme le veut le marché.

Peter Smith, président, Association des industries aérospatiales du Canada
(*Mémoire*, 30 novembre 1999, p. 2-3)

La SEB doit être souple! Lui imposer un fardeau trop lourd réduirait sa capacité d'aider les PME, dans un marché où celles-ci ont besoin de toute l'aide qu'elles peuvent trouver. Les politiques du Canada ne devraient pas être imposées par l'intermédiaire de la SEB.

Richard L'Abbé, président, Med-Eng Systems Inc.
(*Mémoire*, 30 novembre 1999, p. 4-5)

[. . .] la SEB a soutenu que c'était au pays hôte de protéger sa population et son environnement. Toutefois, ce n'est pas au pays hôte de veiller à ce que le mandat public confié à la SEB soit conforme aux autres politiques, intérêts et valeurs publics du Canada. C'est à vous, en tant que gouvernement du Canada, qu'il appartient de vous en assurer [. . .] Il faut certainement, et du reste le groupe de travail l'a bien mentionné, concevoir des normes internationales cohérentes

[...] il faut reconnaître que les entités citées dans le Rapport [Gowlings] qui appuient la participation de la SBF au marché intérieur de l'assurance-crédit sont de façon inhérente en conflit d'intérêt. En supposant que la SBF ait un avantage injuste sur le secteur privé, pourquoi les exportateurs s'en soucieraient-ils? Ils veulent la meilleure affaire pour leur entreprise. Si c'est au détriment du secteur privé, qu'est-ce que ça peut bien leur faire?

Mark Perna, président, Association canadienne d'affacturage
(*Témoignage*, réunion n° 11, 23 novembre 1999)

Il faut souligner que chaque année jusqu'au milieu des années 80, la SBF avait une liste de ses prêts et du financement bancaire connexe, y compris le nom du client, les produits financiers, le nom de l'exportateur, le pays et la somme en question. Comme pour d'autres institutions financières, notamment l'Ex-Im Bank [américaine], l'OPIC [Overseas Private Investment Corporation] et les organismes de financement de la Banque mondiale, une telle information devrait être fournie au stade de la proposition — et c'est là où notre recommandation diffère de la recommandation Gowlings — et il faudrait prévoir des dispositions destinées à protéger certains renseignements de nature délicate.

Aaron Freeman, Groupe de travail sur la SBF
(*Témoignage*, réunion n° 8, 16 novembre 1999)

En tant qu'organismes fédéral, la SBF doit être prête à une certaine transparence. De même, ses clients doivent accepter un certain niveau d'examen et de communication de l'information [...]. Il peut être acceptable de communiquer automatiquement des renseignements sur les opérations individuelles, mais la question est : jusqu'où cette divulgation devrait-elle aller, quand devrait-elle se faire et quels renseignements devraient être communiqués? Il ne faut pas que la position sur le marché soit compromise ni qu'il y ait d'impacts commerciaux. Les conditions ne seront pas les mêmes pour chaque entreprise; il faut donc aborder avec une grande prudence la notion d'un modèle ou d'une exigence uniforme.

Robert Keyes, vice-président international, Chambre de commerce du Canada
(*Témoignage*, réunion n° 10, 18 novembre 1999)

Même si une partie du mandat de la SBF consiste à évaluer le risque politique et à assurer ce risque, les droits de la personne ne semblent pas faire partie de l'évaluation du risque politique. Cela est totalement inacceptable. Des tendances persistantes en matière de violation des droits de la personne ne peuvent qu'entraîner de l'instabilité et des risques politiques. Car le fait de ne pas tenir compte des droits de la personne [...] est non seulement moralement répréhensible mais témoigne également d'un manque de vision sur le plan commercial.

L'honorable Warren Allmand
Président, Centre international pour les droits de la personne
et le développement démocratique
(*Témoignage*, réunion n° 8, 16 novembre 1999)

Puisque les clients de la SBF semblent satisfaits, la Société conclut qu'elle répond aux besoins des Canadiens. Cependant, la SBF détient peu de renseignements, sinon aucun, sur le degré de satisfaction des autres intervenants, au Canada et dans les pays où elle est en activité. Bien qu'ils forment un groupe important, les clients actuels ne représentent qu'un type d'intervenants. Le

KfW. Cette séparation permettrait de considérer les opérations dans une optique véritablement commerciale et de mieux faire accepter le rôle de la SBF sur les marchés mondiaux, à l'instar de

KfW.

Bombardier Inc.
(*Mémoire*, 18 novembre 1999, p. 2)

Il me semble important de comprendre que la concurrence est celle que se livrent les contribuables d'un pays par rapport à ceux d'un autre. Il ne s'agit pas d'une concurrence où des sociétés ont à offrir un produit d'une qualité supérieure à celle du produit offert par un autre pays. C'est une concurrence entre contribuables [. . .] il y a alors lieu de se demander si l'on veut créer ce genre d'emplois, car il s'agit là d'emplois très coûteux, et je pense que l'argent serait plus utilement dépensé s'il ne transitait pas par la Société pour l'expansion des exportations.

Patricia Adams, directrice générale, Probe International
(*Témoignage*, réunion n° 8, 16 novembre 1999)

. . . il faut faire extrêmement attention à la façon dont on va traiter la SBF parce que c'est quelque chose qui pourrait aider ou nuire de façon très importante au volume d'exportation [. . .] Il s'agit donc d'une composante que votre comité devrait garder en tête lorsque vous allez écrire vos conclusions, c'est qu'il faut absolument, si on désire diminuer notre dépendance du marché américain, que la SBF ait des guides pour dire qu'il faudrait qu'il y ait un pourcentage de ses prêts qui aille vers des pays en développement ou d'autres pays que les États-Unis [. . .] Je pourrais répondre longuement sur les raisons pour lesquelles le gouvernement doit être présent, mais la meilleure réponse est qu'il n'existe pas d'institutions financières dans le marché à l'heure actuelle.

Jacques Lamarte, président et chef de la direction, Groupe SNC-Lavalin Inc.
(*Témoignage*, réunion n° 11, 23 novembre 1999)

Il n'y a pas de société canadienne ni de société sous réglementation canadienne comme, par exemple, des sociétés appartenant à des banques ou des sociétés d'assurance canadiennes. Le marché de l'assurance-crédit est desservi par des sociétés étrangères implantées essentiellement en Europe et aux États-Unis. Par conséquent, les décisions en matière de risque sont prises à l'échelle mondiale et non à l'échelle du Canada. C'est également un sujet de préoccupation.

Guy David, responsable du projet, équipe d'examen Gowlings
(*Témoignage*, réunion n° 7, 4 novembre 1999)

[. . .] si mon client ne peut obtenir ce dont il a besoin, pourquoi ne puis-je m'adresser à la SBF en dernier recours, si celle-ci est prête à assumer ce risque particulier? Le marché privé a, en quelque sorte, le premier choix; s'il veut assumer le risque il peut certainement le faire. Mais s'il ne le veut pas, pour quelque raison que ce soit, je veux pouvoir assurer ce client. Lui donner la protection dont il a besoin pour croire en l'amenant dans ce qui est actuellement le meilleur marché où je puisse amener mes clients.

Clive Aston, président, Canadian Financial Insurance Brokers Ltd.
(*Témoignage*, réunion n° 11, 23 novembre 1999)

Nous recommandons fermement que l'on n'écarte pas la SBE de sa mission primordiale, à savoir de favoriser et d'appuyer les intérêts des exportateurs canadiens, ce qu'elle fait par le truchement de produits et de services souples, compétitifs et efficaces sur le plan administratif [. . .] Nous encourageons la SBE à poursuivre ses efforts afin d'établir un service de guichet unique en matière d'assurance à l'intention de nos exportateurs. Nous appuyons donc la publicité et la vente des produits d'assurance-crédit à l'exportation offerts par la SBE par l'entremise de banques canadiennes.

Association des ingénieurs-conseils du Canada
(*Mémoire*, 18 novembre 1999, p. 2)

La participation de la SBE au marché intérieur de l'assurance-crédit constitue la preuve la plus manifeste que la politique officielle canadienne n'est pas à l'unisson des approches internationales dans le domaine [. . .] Jusqu'à ce que le gouvernement apporte des changements, le Canada risque de faire l'objet d'autres contestations commerciales [. . .] Dans [d'autres pays de l'OCDE], il est interdit aux organismes gouvernementaux de couvrir des marchés qui peuvent être par des assureurs, de sorte que ces organismes se concentrent maintenant sur des projets plurannuels qui mettent souvent en jeu des gouvernements étrangers. Voilà un rôle qui serait valable pour la SBE en sa qualité d'organisme d'État. [Le retrait de la SBE du marché de l'assurance à court terme] profitera aux exportateurs canadiens en leur offrant un plus grand choix d'assureurs et de produits. Le coût de l'assurance-crédit devrait chuter, comme il l'a fait dans d'autres pays. La SBE appliquera plutôt ses compétences à mieux servir les besoins à moyen terme des exportateurs. Le nombre d'exportateurs qui achèteront de l'assurance augmentera. Et un plus grand nombre d'entre eux paieront pour les services fournis [. . .] Le sondage montre que les clients de la SBE appuient invariablement la Société; toutefois, la plupart des exportateurs ne comptent pas parmi ses clients, car son assurance-crédit couvre moins de 5 p. 100 des exportations canadiennes.

Bureau d'assurance du Canada sur la réforme de l'assurance-crédit à l'exportation au Canada
(*Mémoire*, novembre 1999, p. 2 et 7)

La SBE est parvenue à fonder la culture commerciale et le dynamisme d'entreprise en un tout extrêmement original tempéré par le sens des responsabilités dont elle doit faire preuve en sa qualité de société de la Couronne [. . .] L'obligation faite à la SBE d'être financièrement autonome et de fonctionner sans subvention ou infusion de capitaux de la part du gouvernement explique son appétit du risque ainsi que la concurrence qu'elle livre pour conclure des opérations de bonne qualité. En résumé, sans les opérations commerciales de qualité supérieure qui permettent de compenser ses opérations à risque plus élevé, la SBE devrait disposer de capitaux plus élevés et recevoir chaque année une allocation budgétaire du gouvernement.

Rapport Gowlings, juin 1999, p. xii et 12

Nous appuyons la participation active de la SBE à l'évolution des règles internationales régissant le crédit à l'exportation et l'assurance à l'exportation qui sont négociées à l'OCDE et à l'OMC. Nous croyons dans le « modèle de marché » de la SBE et nous encourageons celle-ci à en faire la promotion auprès de ces organisations internationales. Par ailleurs, il nous apparaît intéressant d'envisager de séparer davantage les activités de la SBE menées selon les modalités du Consensus de ses activités à but commercial, comme c'est le cas en Allemagne avec Hermes et

Ce que je demanderais à la SFE [. . .], c'est de nous montrer l'argent. Quels sont les mécanismes qu'on emploie pour s'assurer que les politiques de la SFE sont conformes à celles du gouvernement du Canada? Il n'y en a aucune. Elles ne sont inscrites nulle part.

Aaron Freeman, porte-parole, Groupe de travail sur la SFE
(*Témoignage*, réunion n° 8, 16 novembre 1999)

Au lieu d'exporter les problèmes environnementaux [. . .] nous devons exporter des solutions. [. . .] nous pensons qu'il faut forcer, en vertu de la loi, la SFE à examiner sérieusement les normes environnementales, ce qui n'est pas le cas actuellement.

Linda Nowlan, porte-parole, West Coast Environmental Law Association
(*Témoignage*, réunion n° 8, 16 novembre 1999)

L'Alliance ne voudrait pas voir s'amoindrir les avantages que la SFE offre actuellement sur le plan de la concurrence [. . .] C'est la raison pour laquelle l'Alliance s'opposerait fermement à toute révision de la Loi sur la SFE qui aurait pour résultat de restreindre les pouvoirs actuels de la SFE. Par contre, nous appuierions toute modification de la Loi sur la SFE qui tablerait sur ces pouvoirs ou les élargirait, qui accroîtrait le goût du risque de la SFE et/ou qui viserait à fournir un service de meilleure qualité à coût inférieur [. . .] la façon dont la SFE fonctionne, assure la prestation de ses services et développe ses relations de travail avec sa clientèle et d'autres institutions financières doit être fonction de la conjoncture du marché plutôt que de règles *a priori*.

Alliance des manufacturiers et des exportateurs du Canada
(*Mémoire*, 18 novembre 1999, p. 4)

La SFE étant une institution publique, elle devrait s'assurer de respecter les normes d'éthique les plus élevées qui soient dans ses activités commerciales. À titre d'institution financière, elle devrait reconnaître que les entreprises canadiennes sont des acteurs de plus en plus importants [et qu'elles] ont la responsabilité d'adopter des politiques et des pratiques tendant à éliminer les éventuels effets néfastes du commerce international en matière sociale et environnementale. De la même façon, elles doivent éviter de miner les efforts déployés dans le monde entier en faveur de l'éradication de la pauvreté et de la protection des droits de la personne et de l'environnement. On a souvent dit que le respect de l'éthique commerciale par les entreprises est non seulement une responsabilité mais aussi un atout en affaires [. . .] La mise en oeuvre de ces recommandations [du groupe de travail des ONG sur la réforme de la SFE] ferait de la SFE une institution financière publique canadienne dont nous pourrions être fiers.

Document de politique du Groupe de travail sur la SFE. *Pour un relèvement des normes fondamentales : Responsabiliser la Société pour l'expansion des exportations envers la population et l'environnement*, novembre 1999, p. 4.

ÉCHANTILLON DES POINTS DE VUE PRÉSENTÉS AU COMITÉ

Les commanditaires veulent du changement. Les banquiers veulent du changement. Même les OCE (organismes de crédit à l'exportation) veulent du changement. Mais quant à savoir comment utiliser au mieux les OCE et s'il faut que le commerce prenne le pas sur la politique, les opinions sont aussi diverses que les OCE [..]. La Société pour l'expansion des exportations (SFE) est en tête de file des organismes qui adoptent une approche commerciale.

Marco Deneš, « ECA Review », *Project Finance*, octobre 1999, p. 22

Cinq ans après l'entrée en vigueur des modifications apportées à la loi qui la régit, la SFE constitue une institution financière dynamique et innovatrice, qui offre des services de pointe qui soutiennent bien la concurrence internationale. La SFE a été louée par les OCE de certains autres pays qui envient son orientation commerciale, son caractère innovateur et la faculté qu'elle a de fonctionner librement en marge des nombreuses contraintes gouvernementales auxquelles sont confrontés les autres OCE. La SFE est néanmoins très différente des institutions financières du secteur privé qu'elle concurrence (et avec lesquelles elle coopère) [..]. La SFE est un acteur prospère qui a son créneau dans la grande industrie des services financiers et qui jouit d'un solide appui et de la loyauté de ses clients, les exportateurs canadiens. Le plus grand défi auquel seront confrontés la SFE et le gouvernement, à l'égard de la mission et des pouvoirs commerciaux de la Société, sera de concilier les forces intérieures et internationales qui poussent la Société, d'une part, vers une orientation commerciale encore plus grande et une plus grande innovation et, d'autre part, la discipline internationale et les responsabilités d'organisme public dont le poids s'accroît de plus en plus et qui tendent à entrainer la SFE dans la direction tout à fait opposée.

Gowling, Strathy & Henderson, *Rapport sur l'examen de la Loi sur l'expansion des exportations* (ci-après appelé Rapport Gowlings), juin 1999, p. 55

L'objectif de la SFE de satisfaire les politiques gouvernementales dans un cadre de gestion commerciale l'oblige à se montrer proactive à l'échelle internationale afin de faire en sorte que les règles commerciales et les mesures institutionnelles soient compatibles avec ses propres objectifs et qu'elles visent à protéger les intérêts commerciaux et stratégiques du Canada [..]. Étant donné l'expérience acquise par la SFE aux termes de la Loi modifiée et la réaction très favorable du milieu canadien des exportations, nous ne croyons pas qu'il soit nécessaire d'apporter des modifications appréciables à la présente Loi.

Ian Gillespie, président et chef de la direction, Société pour l'expansion des exportations
(Lettre au président, avec pièces jointes, 17 novembre 1999, p. 2 et 6)

appel au vérificateur général du Canada comme vérificateur de la SEE si le statut de société d'État change aux termes de l'annexe III de la Loi sur la gestion des finances publiques. Nous avons en fait suggéré d'élargir le champ d'application du Bureau du vérificateur général relativement au mandat de la SEE et d'ajouter la surveillance, par le commissaire à l'environnement et au développement durable, de l'application par la SEE de son cadre d'examen environnemental.

suggéré dans la section précédente, la SFE devrait envisager la création d'un poste d'ombudsman dans son organisation afin de répondre directement et rapidement aux demandes de renseignements du public et aux requêtes concernant les répercussions de ses transactions sur le développement durable.

Respect des droits de la personne reconnus à l'échelle internationale

Recommandation 22

Le Comité appuie l'orientation générale des recommandations du Rapport Gowlings. La suggestion que nous avons faite plus tôt d'ajouter une disposition à l'article 10 de la *Loi sur l'expansion des exportations* enjoignant la SFE de tenir compte des « engagements et obligations contractés par le Canada dans les accords internationaux » s'appliquerait aussi aux instruments des Nations Unies touchant les droits de la personne, à la Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail de l'OIT de 1998, et à d'autres accords multilatéraux sur les droits de la personne dont le Canada est signataire. De même, notre suggestion voulant que la SFE envisage d'établir un poste d'ombudsman s'appliquerait évidemment au traitement de l'information publique et des requêtes concernant les conditions de respect des droits de la personne et à la manière dont la SFE en évalue les répercussions (au niveau du projet particulier et du risque associé au pays) dans ses pays d'activité.

Pour ce qui est des prescriptions de comportement éthique, le Comité voit le bien-fondé d'inclure dans la Loi une affirmation générale selon laquelle la SFE doit faire la promotion de ses normes d'éthique commerciale chaque fois que c'est possible. Cependant, nous croyons qu'il faudrait laisser l'application détaillée évoluer au fur et à mesure de l'élaboration du Code d'éthique commerciale, du Cadre d'examen environnemental et du futur cadre de divulgation, et que l'on profiterait de l'expérience de leur mise en œuvre grâce à des évaluations publiques périodiques menées en collaboration avec le MAECI.

Questions institutionnelles et administratives

Recommandation 23

Le Comité accueille avec satisfaction l'orientation générale du Rapport Gowlings concernant les questions institutionnelles et administratives ainsi que les propres initiatives de la SFE dans ce domaine. Cependant, nous nous inscrivons en faux contre la recommandation visant à ne plus faire

Le Comité recommande que la question de la participation de la SFE dans l'assurance-crédit intérieure à court terme fasse l'objet d'un nouvel examen dans cinq ans; la date prévue pour le prochain examen de la Loi, soit 2008, nous semble trop éloignée.

Participation des banques au financement à moyen terme

Recommandation 14

Le Comité recommande au gouvernement d'étudier attentivement la question de la mise sur pied d'un nouveau programme de garantie des prêts à moyen terme assujettis au *Consensus* qui seraient consentis par les banques, et de prendre une décision en fonction des meilleurs intérêts des exportateurs canadiens et pour le bénéfice du Canada.

Renforcement de la capacité canadienne à soutenir les exportations

Recommandation 15

Comme le Rapport Gowlings le recommande, le Comité est d'accord que les grandes caisses de retraite canadiennes devraient être autorisées à participer aux prêts individuels détenus par la SFE ou d'autres institutions financières internationales telles que la Banque mondiale ou la Société financière internationale (recommandation 15 du Rapport Gowlings). Actuellement, une telle prise de participation est considérée comme un investissement dans des biens étrangers et est assujettie à la limite de 20 pour cent. Des modifications devraient être apportées à la Loi de l'impôt sur le revenu pour éliminer cette barrière.

Recommandation 16

Le Comité est d'accord avec la Recommandation 16 du Rapport Gowlings qui propose la titrisation de certains titres (investissement) de la SFE. Lorsqu'elle finance des projets à moyen et à long terme, la SFE devrait avoir la possibilité de transformer ces prêts en titres qu'elle pourrait céder à des tiers. Pour ce faire, le ministre devrait proposer une modification à la loi constitutive de la SFE.

Recommandation 17

Le Comité est d'accord avec le Rapport Gowlings lorsqu'il recommande à la SFE d'élaborer une politique ou un programme de diffusion des informations sur ses évaluations des risques qui pourraient être utiles aux institutions financières canadiennes du secteur privé ainsi qu'au Bureau du

de surveiller attentivement les transactions que celle-ci peut faire ou projetterait de faire pour s'assurer que ces transactions soient faites dans le cadre du mandat de la SFE.

F. Limite à la dette éventuelle de la SFE

Recommandation 10

Le Comité convient, avec le Rapport Gowlings, que le plafond de la limite de la dette éventuelle devrait être augmenté. Cette augmentation pourrait se faire par une modification du montant ou en le fixant en tenant compte de la capacité financière de la SFE.

G. Assurance-crédit intérieure

Recommandation 11

Le Comité recommande au gouvernement de ne pas apporter de modification à la définition du terme « exportateur » tel que le suggère le Rapport Gowlings, mais de poursuivre l'étude de cette question.

H. Publicité des produits d'assurance-crédit de la SFE dans les succursales bancaires

Recommandation 12

Le Comité est d'accord avec la recommandation du Rapport Gowlings qui voudrait que le réseau canadien des succursales bancaires puisse participer à la publicité des produits d'assurance-crédit de la SFE, et espère que le ministère des Finances pourra étudier la question avec diligence afin de demander des modifications aux Règlements de la *Loi sur les banques* s'il y a lieu.

I. Retrait de la SFE du domaine de l'assurance-crédit intérieure

Recommandation 13

Le Comité n'est pas du tout convaincu que l'économie canadienne serait mieux servie si la SFE se retirait du champ d'activité de l'assurance-crédit intérieure.

Considérant qu'un des objectifs de la politique commerciale du Canada est de développer la capacité et l'expansion des entreprises canadiennes, ce qui inclus les entreprises oeuvrant dans le secteur des services financiers,

LISTE DES CONCLUSIONS ET DES RECOMMANDATIONS

PARTIE 1: INTRODUCTION ET SURVOL

Recommandation 1

Conscient de la difficulté de s'entendre sur une formule définitive qui réponde aux intérêts et aux préoccupations de chacun, le Comité suggère d'ajouter à l'article 10 de la Loi sur l'expansion des exportations une disposition qui pourrait se lire comme suit :

La Société exerce son mandat et ses pouvoirs en tenant compte des avantages qui en découlent pour le Canada et des engagements et obligations contractés par le Canada dans les accords internationaux.

En définitive, le Comité souhaite que la SEE continue d'évoluer en tant qu'organisme efficace voué à maximiser les possibilités des exportateurs canadiens, en s'attachant à développer la vocation exportatrice des petites et moyennes entreprises, de façon à contribuer à la prospérité future du Canada, au profit de tous les Canadiens. Vu son orientation commerciale, la SEE doit pouvoir offrir les services de qualité qui sont nécessaires aux exportateurs canadiens le plus rapidement et le plus efficacement possible, de façon à promouvoir la compétitivité et l'innovation du secteur privé. En même temps, à titre d'institution publique appartenant entièrement au gouvernement du Canada, la SEE doit montrer qu'elle fonctionne dans un cadre stratégique et législatif transparent, qu'elle rend des comptes à la population et qu'elle respecte des critères raisonnables de responsabilité environnementale et sociale conformément aux valeurs canadiennes et aux obligations et objectifs internationaux du Canada. Nous croyons qu'avec de la bonne volonté, l'orientation voulue et un effort suffisant, tous ces objectifs peuvent être réalisés, à l'avantage des exportateurs canadiens et de l'ensemble des Canadiens.

puissent constater que leurs valeurs transparaissent dans sa conduite à l'étranger. Le deuxième thème est que les exportateurs canadiens doivent pouvoir compter au Canada sur des institutions financières pouvant soutenir leurs activités, si vitales pour les intérêts économiques du Canada. Les témoignages des exportateurs ont montré clairement qu'ils jugent essentiel le rôle de la SBE à cet égard, et nous devons nous assurer que la Société dispose des outils nécessaires pour s'acquitter de cette mission. Mais il est clair aussi que nous devons assurer la survie et le développement des institutions financières privées pour qu'elles aussi puissent jouer un rôle de soutien à l'exportation. Comme l'a dit un témoin, nous devons encourager la complémentarité et non la concurrence destructrice dans ce domaine.

Le rapport tente d'établir le juste équilibre qui permettra de réaliser tous ces objectifs, lesquels commandent parfois des approches différentes. Le Comité a travaillé fort pour analyser les témoignages et faire des recommandations qui permettront au gouvernement de s'assurer que la SBE est capable de jouer son rôle vital dans le respect des intérêts et des politiques du Canada. Il a été grandement aidé par le rapport Gowlings, antérieur à ses propres travaux, et dont les recommandations et l'excellente analyse l'ont guidé. Le Rapport Gowlings a donc constitué notre point de départ et le lecteur constatera que nous avons essayé d'agencer nos recommandations avec les siennes afin d'éviter les chevauchements et toute confusion.

Un rapport de cette complexité et de cette envergure n'aurait pas pu être rédigé sans la collaboration de nombreuses personnes dévouées et compétentes, qui ont accepté de travailler pendant de longues heures et malgré d'intenses pressions. Notre équipe de chercheurs était dirigée par l'infatigable Gerald Schmitz de la Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement, avec l'habile assistance de Daniel Dupras, responsable d'une grande partie des aspects financiers et techniques du rapport. Ils ont apporté au projet un bagage impressionnant de connaissances personnelles et de compétences en rédaction. Je les remercie et les félicite d'avoir su rassembler et résumer tant de témoignages et d'avoir fourni au Comité des lignes directrices claires pour ses recommandations.

La greffière du Comité, Mme Janice Hilchie, ainsi que les membres de son équipe, Mme Caroline Martin et Mme Diane Lefebvre, méritent également notre gratitude pour avoir su encadrer nos travaux avec professionnalisme et efficacité. Il convient également de remercier chaleureusement les nombreux traducteurs, rédacteurs, interprètes, opérateurs de console et autres collaborateurs, ainsi que le personnel du Service des publications, sans qui nos travaux n'auraient pas pu être accomplis.

Je tiens aussi à dire merci aux membres du Comité de tous les partis qui ont travaillé assidûment au rapport malgré des échéanciers très serrés et sans pour autant négliger les autres activités importantes du Comité.

Enfin, j'aimerais exprimer ma reconnaissance, au nom de tous les membres du Comité, aux citoyens qui nous ont fait part de leur opinion. J'espère que le rapport répondra à leurs préoccupations et contribuera à soutenir les exportateurs canadiens dans leur importante contribution à l'économie du pays.

L'objet du présent rapport, bien que plutôt technique, est très important pour l'économie du Canada et le bien-être des Canadiens. Comme il a été rappelé au Comité à maintes reprises, le Canada est l'une des économies les plus ouvertes du monde et sa prospérité dépend beaucoup des exportations. Les exportations, elles, dépendent d'un financement compétitif et efficace pour bien jouer leur rôle dans l'économie. Il est donc capital pour notre économie que nos institutions financières puissent bien desservir le milieu de l'exportation. À l'avant-scène de ces institutions figure la Société pour l'expansion des exportations.

Les questions examinées ci-après ont un lien direct avec d'autres études importantes du Comité, notamment celle qu'il a effectuée il y a quelques années sur la capacité d'exportation des petites et moyennes entreprises et ses rapports plus récents sur la position du Canada à l'égard des négociations de l'OMC et de la ZLEA. Ces autres études ont contribué à nourrir les points de vue présentés aujourd'hui : l'importance de la SFE pour les PME et la nécessité de véhiculer à l'étranger, par l'entremise de nos institutions, les préoccupations des Canadiens à l'égard du développement durable, des droits de la personne et des normes du travail fondamentales.

Un bilan des activités de la SFE était en ce sens indiqué, non seulement parce qu'il était prescrit par la loi, mais aussi parce que les attitudes ont changé considérablement au cours des dernières années. Nous sommes reconnaissants aux nombreuses ONG qui ont comparu devant le Comité et lui ont fait part non seulement de leurs vastes connaissances, mais aussi de leur attachement au principe que la conduite des Canadiens à l'étranger devrait refléter les valeurs qui nous caractérisent au Canada, comme de respecter la manière dont les autres sociétés s'organisent et vaquent à leurs affaires. Nous remercions aussi les représentants d'entreprises et les autres qui nous ont fait profiter de leur expérience et de leur temps précieux. Nous n'aurions pas pu accomplir cette tâche sans eux. Il ne peux fermer les yeux sur certains passages de l'opinion dissidente du Bloc québécois. Il est malheureux que le Bloc se soit laissé aller à condamner la façon de procéder du Comité. Cela me déçoit personnellement d'autant plus que les membres bloquistes du Comité contribuent sérieusement à ses travaux.

Il faut toutefois considérer les plaintes du Bloc à l'égard de la façon dont le Comité a préparé son rapport dans le contexte des débats de la Chambre et du mal que d'autres comités ont eu à terminer leur travail avant l'ajournement des Fêtes.

Ces circonstances expliquent peut-être certaines erreurs de fait décelées dans l'opinion dissidente du Bloc. Il faut toutefois souligner que tous les membres du Comité ont eu l'ébauche du rapport en main six jours avant que le Comité ne commence à y travailler. Certes, ce qui se passait à la Chambre a obligé le Comité à annuler ou à abréger des séances auxquelles il aurait discuté du rapport, mais les députés des quatre autres partis qui en sont membres se sont dits satisfaits de la façon dont le Comité a procédé et heureux d'avoir pu participer pleinement à la rédaction du rapport. Le rapport porte sur deux thèmes centraux. Le premier est que la SFE, étant financée par des crédits publics, doit être accessible et rendre des comptes aux Canadiens sur ses activités pour qu'ils

G.	Assurance-crédit intérieure	1
H.	Publicité des produits d'assurance-crédit de la SBE dans les succursales bancaires	1
I.	Retrait de la SBE du domaine de l'assurance-crédit intérieure	1
	Participation des banques au financement à moyen terme	1
	Renforcement de la capacité canadienne à soutenir les exportations	1
	Services de soutien aux petites et moyennes entreprises (PME)	1
	Transparence, divulgation et responsabilisation plus grandes	1
	Contribuer au développement écologiquement durable	1
	Respect des droits de la personnes reconnus à l'échelle internationale	1
	Questions institutionnelles et administratives	1
	ANNEXE 1 : <i>Loi sur l'expansion des exportations</i>	1
	ANNEXE 2 : Lettre du vérificateur général du Canada au président du Comité	1
	ANNEXE 3 : Liste des témoins	1
	ANNEXE 4 : Liste des mémoires	1
	DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT	1
	OPINION DISSIDENTE DU PARTI RÉFORMISTE DU CANADA	1
	OPINION DISSIDENTE DU BLOC QUÉBÉCOIS	1

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT

LISTE DES CONCLUSIONS ET DES RECOMMANDATIONS

DÉBAT SUR L'AVENIR DE LA SEE :
ÉCHANTILLON DES POINTS DE VUE PRÉSENTÉS AU COMITÉ

PARTIE I: INTRODUCTION ET SURVOL

Déroulement et objectifs de l'examen

Pour évoluer sur la scène mondiale : Encourager une expansion des marchés
d'exportation et une réforme stratégique progressives

Suivi des principales préoccupations exprimées aux audiences

A. Souci de concurrence et de compétitivité du secteur privé

B. Responsabilité à l'égard de l'intérêt public et répercussions
environnementales et sociales

C. Garantir la primauté de l'intérêt du Canada dans le mandat prescrit
par la loi et le cadre stratégique de la SEE

PARTIE II : OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS CONCERNANT LES
RECOMMANDATIONS DU RAPPORT GOWLINGS

Le mandat de la SEE

Modification du mandat de la SEE

Les activités de la SEE

A. Plafond d'investissement

B. Prises de participation hors projet

C. Co-entreprises avec les banques

D. Crédit-bail

E. Financement intérieur

F. Limite à la dette éventuelle de la SEE

LE COMITÉ PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU COMMERCE INTERNATIONAL

a l'honneur de présenter son

DEUXIÈME RAPPORT

Conformément au mandat que lui confère l'article 108(2) du Règlement et l'article 25(3) de la Loi sur l'expansion des exportations, votre Comité a fait l'examen du Rapport sur l'examen de la Loi sur l'expansion des exportations.

COMITÉ PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU COMMERCE INTERNATIONAL

PRÉSIDENT

Bill Graham

VICE-PRÉSIDENTS

Colleen Beaumier

Deepak Ohrai

MEMBRES

Bob Mills

Denis Paradis

Bernard Patry

Svend Robinson

Yves Rochelleau

Bob Speller

Darrel Stinson

Sarkis Assadourian

Jean Augustine

André Bachand

Maud Debien

Françine Lalonde

L'hon. Diane Marleau

Ted McWhinney

L'hon. Fred Mifflin

Claude Bachand

Eugène Bellemare

Carolyn Bennett

Bill Blaikie

Sarmite Bulte

Murray Calder

Serge Cardin

Aileen Carroll

Rick Casson

Paul Crête

Maurice Dumas

Raymonde Folco

Gurtmant Grewal

René Laurin

Sophia Leung

Gurbax Malhi

Richard Marceau

Keith Martin

Pat Martin

Paul Mercier

Lee Morrison

L'hon. Lorne Nystrom

Pauline Picard

Charlie Power

Nelson Riis

Alex Shepherd

John Solomon

Diane St-Jacques

Chuck Strahl

Stéphane Tremblay

Suzanne Tremblay

Daniel Turp

AUTRE DÉPUTÉ AYANT PARTICIPÉ À CETTE ÉTUDE

Reg Alcock

PERSONNEL

Janice Hilchie

Greffière du Comité

Gerald Schmitz, Daniel Dupras

Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement



AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU COMMERCE INTERNATIONAL
DEUXIÈME RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT DES

EXPORTATIONS
EXAMEN DE LA LOI SUR L'EXPORTATION DES
EXPORTER DANS L'INTÉRÊT DU CANADA :

**EXPORTER DANS L'INTÉRÊT DU CANADA :
EXAMEN DE LA LOI SUR L'EXPANSION DES
EXPORTATIONS**

**DEUXIÈME RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT DES
AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU COMMERCE INTERNATIONAL**

**Bill Graham, député
président**

Décembre 1999

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président. Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

Les transcriptions des réunions publiques du Comité sont disponibles par Internet : <http://www.parl.gc.ca>
En vente: Travaux publics et Services gouvernementaux Canada — Édition, Ottawa, Canada K1A 0S9

Décembre 1999

Bill Graham, député
président

DEUXIÈME RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT DES
AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU COMMERCE INTERNATIONAL

**EXPORTER DANS L'INTÉRÊT DU CANADA :
EXAMEN DE LA LOI SUR L'EXPANSION DES
EXPORTATIONS**

Chambre des communes
CANADA

